



Universidade de  
Aveiro  
Ano 2013

Departamento de Ciências Sociais,  
Políticas e do Território

**JOSÉ CARLOS BATISTA DA MOTA**      **PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO:  
METODOLOGIAS, ACTORES E PARTICIPAÇÃO**







Universidade de Aveiro Departamento de Ciências Sociais,  
Ano 2013 Políticas e do Território

**JOSÉ CARLOS BATISTA  
DA MOTA**

**PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO:  
METODOLOGIAS, ACTORES E PARTICIPAÇÃO**

Tese apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais, realizada sob a orientação científica do Doutor JORGE ANTÓNIO OLIVEIRA AFONSO DE CARVALHO, Professor Associado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro



Dedico este trabalho à Susana, ao Dinis e ao Francisco, sem eles nada disto seria possível.



## **O júri**

Presidente

Prof. Doutor Domingos Moreira Cardoso  
Representante  
Reitor da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Artur da Rosa Pires  
Professor catedrático da Universidade de Aveiro

Prof.<sup>a</sup> Doutora Isabel Maria Pimentel Carvalho Guerra  
Professora catedrática aposentada do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e das Empresas – Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

Prof. Doutor João Carlos Vassalo Santos Cabral  
Professor associado da Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa

Prof. Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho  
Professor associado convidado da Universidade de Aveiro



## Agradecimentos

À minha Universidade de Aveiro por me ter acolhido enquanto aluno há trinta anos, escolhido enquanto docente e investigador e oferecido as condições únicas para desenvolver a investigação que termino na altura em que festeja o quadragésimo aniversário.

Ao Jorge Carvalho, meu orientador e amigo, com quem aprendi o valor do rigor, da palavra e do método, com quem travei lutas argumentativas que tornaram ainda mais fortes os laços que nos unem.

Ao Gonçalo Santinha, meu amigo e colega, um notável investigador, que procurei vezes sem conta e que sempre soube dar a ajuda certa.

Ao Pompílio Souto, meu amigo e antigo mestre, com quem partilhei grande parte das angústias e de quem tive sempre o sábio conselho.

Ao Professor Artur da Rosa Pires, também meu antigo mestre, com quem descobri o planeamento e o valor de “fazer caminho, caminhando”.

Ao actual e anterior Presidente e Vice-presidente da autarquia da Murtosa, Joaquim Batista, Santos Sousa e Januário Cunha com quem trilhei “novos caminhos rumo ao futuro”.

Ao Gil Moreira e Joaquim Pavão e restantes companheiros cívicos com quem construí uma bela e sólida amizade chamada “Amigosd’Avenida”.

Às mulheres e homens da cidade que me acolheu há trinta anos e com quem construí Pontes robustas Por Aveiro contra “futuros não desejados”.

Ao António Soares, um homem corajoso, dos poucos que deu a cara e respondeu a críticas, de quem tantas vezes discordei mas que passei a compreender melhor.

A todos os entrevistados que com o seu testemunho me ajudaram a perceber melhor a realidade e a sua idiossincrasia.

A Les Lumsdon e Richard Weston, meus amigos britânicos que me fizeram descobrir o valor dos “modos suaves”.

Ao Gil Ribeiro, Frederico Moura Sá, Fernando Nogueira, João Marques e Carla Santos, meus companheiros de conversas e de escritas.

À Maria Luis Pinto e demais colegas do DCSPT e ao Pedro Rui pelo apoio e incentivo.

Ao João Seixas, Rodrigo Cardoso e Mário Alves com quem iniciei uma caminhada em busca de “novas cidades em tempos de crise”.

Ao João Rua, Ricardo Ventura da Cruz, Manuel Vieira e Vitor Gomes, meus amigos e antigos sócios, com quem construí as minhas “fundações” no planeamento.

Aos amigos mais próximos, Paula, Pedro, Catarino e Maria José, que nos últimos anos o tempo e as contingências da vida não permitiram que partilhássemos o convívio como desejava.

Aos meus pais, pelo seu notável exemplo, e à família mais próxima, Ricardo, Lena, Isabel, Tomané, Pedro, João e Marina, por terem sido a rede sempre presente para todas as eventualidades.

Aos olhos da minha vida, Dinis e Francisco, o meu plano de vida mais bem concebido, a quem esta longa tarefa privou o convívio, companhia e brincadeira.

À minha companheira de vida, Susana, uma mulher como não há igual, sempre presente nas batalhas, quando dela precisei, e a quem dedico este trabalho.





**palavras-chave**

Planeamento do território, actores, participação, metodologias



## Resumo

O argumento que compagina esta investigação sustenta que, no contexto actual de crescente complexidade dos problemas territoriais e de densidade de actores com interesses contraditórios e conflituantes, o desenvolvimento de metodologias de planeamento territorial promotoras da participação dos actores pode ser particularmente útil, possibilitando a construção de compromissos entre actores, alinhando as suas motivações e mobilizando os seus meios, gerando novas formas de “acção colectiva” em torno dos objectivos de planeamento.

Procurou-se, assim: i) perceber o que é território, objecto da actividade do planeamento; ii) estabelecer um conceito de planeamento do território; iii) produzir um quadro de referência sobre planeamento territorial, com particular enfoque para o papel dos actores e participação e iv) desenvolver uma análise crítica de um conjunto de experiências de planeamento territorial, à luz do anterior quadro de referência.

Do ponto de vista empírico, ambicionava-se examinar um conjunto de experiências de planeamento territorial onde a participação dos actores tivesse sido particularmente relevante, em diferentes contextos quanto ao entendimento dos objectivos de planeamento e sua concretização, com a particularidade de em ambas ter havido um forte envolvimento do investigador num duplo papel: investigador/cidadão e investigador/promotor do planeamento do território.

Durante o trajecto de investigação percorrido, revisitaram-se as principais referências sobre a problemática do planeamento do território e suas metodologias, com enfoque particular nos actores e formas de participação.

Assume-se a conceptualização do planeamento do território como uma actividade desenvolvida por um promotor público de planeamento (Estado), o qual, num determinado contexto e em defesa do interesse colectivo, define objectivos para um determinado objecto de planeamento (território, temática e escala). Para os cumprir, mobiliza os meios e actores necessários, produzindo um quadro de referência e identificando as acções, os palcos e os métodos para os alcançar. Identificaram-se seis famílias de metodologias de planeamento do território. Discutiu-se o conceito de actor em planeamento e propôs-se uma tipologia de actores, consoante meios, motivações e palcos. Em seguida, produziu-se uma conceptualização e tipologia de formas de participação dos actores, que vai para além da tradicional participação dos cidadãos. Concluiu-se com a sugestão de princípios de orientação metodológica para o planeamento territorial e participação dos actores.

Os dados da análise empírica efectuada permitiram concluir que o papel dos diferentes actores e a forma como foram tidos em conta os seus meios disponíveis e as suas motivações foram determinantes nos resultados alcançados nos dois contextos analisados. Num conjunto de experiências, o envolvimento dos actores visou fortalecer o quadro social e institucional de apoio, o fomento à criação de plataformas de diálogo e colaboração, de valorização de diferentes formas de conhecimento (técnico-científico e “local”) e a mobilização para a construção de políticas ou para a validação do processo de decisão. Noutro conjunto de experiências, o entendimento da participação dos actores foi desvalorizado, produzido de forma burocrática, sem o devido reconhecimento das suas motivações e valorização dos meios disponíveis, sem um adequado envolvimento, o que conduziu a situações de elevada conflitualidade, fragilização e descredibilização do exercício de planeamento e a resultados que contrariam os objectivos inicialmente definidos.

Neste contexto, parece pois confirmar-se a hipótese de que as metodologias de planeamento onde a participação dos actores é considerada de forma explícita, coerente e consequente, condicionam de forma clara o envolvimento e alinhamento dos actores e determinam os resultados do planeamento do território.



**Keywords**

Spatial planning, planning methodologies, actors, participation



## Abstract

The argument that sustains this research is that in the current context of growing complexity of spatial problems and of actors density with conflicting interests, the development of spatial planning methodologies that promote the participation of actors can be particularly useful, allowing stronger commitments between actors, aligning their motivations and mobilizing its resources, generating new forms of "collective action" around planning goals.

The research aims to: i) define a concept of space, subject of planning activity; ii) establish a concept of spatial planning; iii) produce a theoretical and operational framework of spatial planning (with particular focus on the role of actors and participation); iv) develop a critical analysis of a set of spatial planning experiences with different approaches regarding participation of actors, in the light of the previous frame of reference.

From an empirical point of view, this project examined a set of spatial planning experiences where the participation of actors has been particularly relevant, whether in a context of consensus or conflict regarding objectives of planning activity, their understanding and implementation. These experiences had the particularity to have had a strong involvement of the researcher in a dual role: researcher/citizen and researcher/spatial planning promoter.

The adoption of a synthesis of the main approaches allowed a conceptualization of spatial planning as an activity carried out by the State which, in a given context, and in the defense of collective interest, defines objectives for a given subject of planning, mobilizing the means and necessary actors, producing a framework and identifying the actions and methods to achieve them.

The research identified six families of planning methodologies, discussed the concept of actor in planning and proposed a typology of actors, depending on means, motivations and stages. A conceptualization of participation was also produced and suggested a typology of forms of actor participation. Finally, guiding principles for spatial planning, with collaborative and communicative nature, and a methodological frame of reference with special focus on the participation of the actors were produced.

The data of the empirical analysis carried out lead to the conclusion that the role of the different actors, the way their different motivations and means were taken into account, was fundamental in the results achieved in the two contexts. In the first set of experiments (Murtosa Ciclável and CicloRia) actor involvement aimed at strengthening the social and institutional framework of support, promoted the creation of platforms for dialogue and collaboration, stimulated the valuing of different forms of knowledge (scientific-technical and 'local') and the mobilization for action (building policies or validating the decision-making process). In the second set of experiments (Parque da Sustentabilidade and Avenida), the understanding of actor participation was devalued, produced in a bureaucratic way, without due recognition of their motivations and available means, without a proper involvement, leading to high conflict situations, weakening the credibility of the planning exercise and its results.

In this context, it seems that research hypothesis that spatial planning methodologies where participation of the actors is considered explicitly, coherently and consequently condition clearly the involvement and alignment of actors and determine the results of the planning that has been confirmed.





## ÍNDICE GLOBAL

1.	INTRODUÇÃO .....	37
1.1.	PROBLEMÁTICA .....	37
1.2.	OBJECTIVOS E METODOLOGIA DA TESE .....	40
1.3.	MOTIVAÇÃO .....	42
1.4.	ESTRUTURA DA TESE .....	45
2.	PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	53
2.1.	SOBRE O CONCEITO DE TERRITÓRIO .....	53
2.1.1.	VISÃO INTRODUTÓRIA .....	53
2.1.2.	O TERRITÓRIO BIOFÍSICO .....	57
2.1.3.	O TERRITÓRIO FÍSICO HUMANIZADO .....	59
2.1.4.	O TERRITÓRIO SÓCIO-RELACIONAL .....	62
2.1.5.	O TERRITÓRIO ECONÓMICO-FUNCIONAL .....	67
2.1.6.	O TERRITÓRIO SOBERANIA .....	71
2.1.7.	TERRITÓRIO – CONCEITO ADOPTADO .....	73
2.2.	SOBRE O CONCEITO DE PLANEAMENTO DE TERRITÓRIO .....	77
2.2.1.	UM CONCEITO GENÉRICO DE PLANEAMENTO .....	77
2.2.2.	UM CONCEITO GENÉRICO DE PLANEAMENTO PÚBLICO .....	83
2.3.	PLANEAMENTO DE TERRITÓRIO, O CONCEITO ADOPTADO .....	87
3.	METODOLOGIAS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	99
3.1.	MÉTODO DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	99
3.1.1.	A IMPORTÂNCIA DO MÉTODO .....	99
3.1.2.	A IMPORTÂNCIA DO MÉTODO EM PLANEAMENTO TERRITORIAL .....	101
3.2.	IDENTIFICAÇÃO DE METODOLOGIAS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	104
3.2.1.	INTRODUÇÃO .....	104
3.2.2.	METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “SURVEY-ANALYSIS-PAN” .....	106
3.2.3.	METODOLOGIA DE PLANEAMENTO RACIONAL-COMPREENSIVO [E SISTÉMICO] .....	113
3.2.4.	METODOLOGIA DE PLANEAMENTO INCREMENTALISTA E ADVOCATÓRIO... ..	118
3.2.5.	METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “POR PROJECTOS” .....	122
3.2.6.	METODOLOGIA DE PLANEAMENTO COLABORATIVO E COMUNICATIVO .....	127
3.2.7.	METODOLOGIA DE PLANEAMENTO EVIDENCE-BASED .....	131
3.3.	AVALIAÇÃO SÍNTESE COMPARATIVA .....	138
4.	ACTORES NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	147
4.1.	ACTORES: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS .....	147
4.1.1.	CONCEITO .....	147
4.2.	ACTORES NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO: MEIOS E MOTIVAÇÕES .....	149
4.2.1.	CARACTERÍSTICAS .....	149
4.2.2.	IDENTIFICAÇÃO DE ACTORES .....	151
4.2.3.	MEIOS DOS ACTORES .....	156
4.2.4.	MOTIVAÇÕES DOS ACTORES .....	160
4.2.5.	PALCOS DOS ACTORES .....	164
5.	PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	171
5.1.	CONCEITO E CARACTERÍSTICAS .....	171
5.1.1.	CONTEXTO HISTÓRICO .....	171
5.1.2.	CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	176
5.1.3.	CARACTERÍSTICAS DA PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	186
5.2.	INSTRUMENTOS, PALCOS E TIPOLOGIAS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	193

5.2.1. ETAPAS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO .....	193
5.2.2. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO (TOP-DOWN) .....	200
5.2.3. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO (BOTTOM-UP) .....	203
5.2.4. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO (HÍBRIDA) .....	205
5.2.5. PALCOS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	209
5.3. TIPOLOGIA DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	213
6. ACTORES E PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	221
6.1. PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES EM CADA METODOLOGIA DE PLANEAMENTO .....	221
6.1.1. INTRODUÇÃO .....	221
6.1.2. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA “SURVEY-ANALYSIS-PAN” .....	222
6.1.3. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA RACIONAL-COMPREENSIVA E SISTÊMICA .....	225
6.1.4. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA INCREMENTALISTA E ADVOCATORIA .....	230
6.1.5. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA «POR PROJECTOS» .....	235
6.1.6. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA COLABORATIVA E COMUNICATIVA .....	242
6.1.7. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA “EVIDENCE-BASED” .....	249
6.1.8. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA DE PLANEAMENTO - CONCLUSÕES .....	252
6.2. FORMULAÇÃO DE PRINCÍPIOS E ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS PARA A PARTICIPAÇÃO .....	255
6.2.1. REFERENCIAL METODOLÓGICO PARA O PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	255
6.2.2. OBJECTIVOS DA PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	269
6.2.3. PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES NO EXERCÍCIO DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	275
6.2.4. SÍNTESE FINAL – METODOLOGIA DE PLANEAMENTO E PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	301
7. LEITURA CRÍTICA DE EXPERIÊNCIAS DE PLANEAMENTO TERRITORIAL .....	321
7.1. CASOS E OPÇÕES METODOLÓGICAS .....	321
7.2. CASO 1- PROJECTO ‘MURTOSA CICLÁVEL’ .....	326
7.2.1. CONTEXTO .....	326
7.2.2. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	327
7.2.3. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PARTICIPAÇÃO .....	358
7.2.4. LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PLANEAMENTO E DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES .....	368
7.3. CASO 2- PROJECTO ‘CICLORIA’ .....	372
7.3.1. CONTEXTO .....	372
7.3.2. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	375
7.3.3. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PARTICIPAÇÃO .....	412
7.3.4. LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PLANEAMENTO E DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES .....	421
7.4. CASO 3- PRU ‘PARQUE DA SUSTENTABILIDADE’   ALBOI   PONTE PEDONAL .....	427
7.4.1. CONTEXTO .....	427
7.4.2. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO .....	430
7.4.3. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PARTICIPAÇÃO .....	482

7.4.4. LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PLANEAMENTO E DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES .....	528
7.5. CASO 4- PROJECTO PARA AVENIDA LOURENÇO PEIXINHO .....	539
7.5.1. CONTEXTO.....	539
7.5.2. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO.....	542
7.5.3. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PARTICIPAÇÃO .....	577
7.5.4. LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PLANEAMENTO E DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES .....	592
7.6. ANÁLISE COMPARATIVA.....	596
8. CONCLUSÕES.....	617
9. BIBLIOGRAFIA .....	637
9.1. BIBLIOGRAFIA DO CORPO TEÓRICO .....	637
9.2. BIBLIOGRAFIA COMPONENTE PRÁTICA .....	674
10. ANEXOS .....	681



## ÍNDICE DE QUADROS

### CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

Quadro T 1 - Investigação e Prática em Planeamento.....	132
Quadro T 2 - Diferença entre informação e conhecimento – Planeamento Evidence-based .....	133
Quadro T 3 - Forças e limites da utilização da evidência na prática e investigação em Planeamento .....	135
Quadro T 4 - Esquema Síntese das dimensões críticas da Metodologia em Planeamento do Território.....	144
Quadro T 5- Comportamentos padrão dos actores .....	150
Quadro T 6– Actores: dimensões de análise .....	151
Quadro T 7- Tipologias de Actores .....	152
Quadro T 8- Tipologia de actores no Planeamento do Território.....	154
Quadro T 9 - Tipologia de Meios dos Actores .....	156
Quadro T 10– Actores vs. Meios .....	159
Quadro T 11– Tipologia de Motivações dos Actores.....	160
Quadro T 12- Actores vs. motivações.....	163
Quadro T 13- Tipologia de Palcos dos Actores.....	165
Quadro T 14- Actores vs. Palcos .....	168
Quadro T 15 - Participação nas diferentes formas de legitimação democrática .....	186
Quadro T 16– Tipologia de instrumentos de participação .....	194
Quadro T 17 – Tipologia de instrumentos de participação e relação com actores.....	195
Quadro T 18 – Tipologias de instrumentos/Objectivos de Participação .....	197
Quadro T 19 – Instrumentos de Participação: Potencialidades e Limitações .....	198
Quadro T 20 –Instrumentos/Graus de participação.....	199
Quadro T 21 - Metodologias de Planeamento (MP)/Participação.....	200
Quadro T 22 - Tipologias de Instrumentos/Etapas de Planeamento .....	202
Quadro T 23 - Palco de Participação vs. Instrumentos .....	210
Quadro T 24 - Métodos de Planeamento .....	252
Quadro T 25 – Etapas do método de planeamento.....	257
Quadro T 26 – Princípios / métodos de planeamento.....	258
Quadro T 27 - Objectivos da participação.....	270
Quadro T 28 - Actores em Planeamento do Território.....	275
Quadro T 29 - Actores em Planeamento do Território – Actor Promotor.....	276
Quadro T 30 - Actores em Planeamento do Território – Actor que exprime ou é portador de necessidades.....	278
Quadro T 31 - Actores em Planeamento do Território – Actor detentor do conhecimento, influência ou tutela.....	280
Quadro T 32 - Actores em Planeamento do Território – Actor detentor da propriedade e promotor imobiliário .....	281
Quadro T 33 - Actores em Planeamento do Território – Actor empreendedor de actividades .....	283
Quadro T 34 - Actores em Planeamento do Território – Actor difusor de informação .....	284
Quadro T 35 - Etapas /Actores .....	286
Quadro T 36 - Instrumentos de participação/Etapas .....	296
Quadro T 37 - Actores em cada uma das etapas do PT.....	312

### ***CASOS PRÁTICOS***

Quadro P 1 - Ranking da mobilidade ciclável por concelhos.....	348
Quadro P 2 - Investimentos do projecto CicloRia.....	380
Quadro P 3 - Intervenções do projecto CicloRia.....	381

## ÍNDICE FIGURAS

### CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

Figura T 1 – Planeamento do Território .....	39
Figura T 2 – Metodologia da tese de doutoramento .....	42
Figura T 3- Theoria Poiesis Praxis.....	45
Figura T 4 -Dimensões do Conceito de Território .....	56
Figura T 5 – Planeamento.....	80
Figura T 6 – Processo de Planeamento.....	81
Figura T 7 - Objectos de planeamento.....	87
Figura T 8 – Tipologias de Planeamento e de instrumentos.....	91
Figura T 9 – Metodologia de Planeamento .....	92
Figura T 10 - Interdisciplinaridade .....	93
Figura T 11 - Método .....	99
Figura T 12 - Método Científico.....	100
Figura T 13 - Método de Tomada de Decisão .....	100
Figura T 14 - Processo de Planeamento .....	102
Figura T 15 - Método de Planeamento .....	102
Figura T 16– Survey .....	107
Figura T 17 - Survey before Plan (Geddes).....	107
Figura T 18 – Plan for Pittencrieff Park, Dunfermline, 1904, by Patrick Geddes .....	111
Figura T 19– The Town Planner - Patrick Geddes in India,1915” .....	113
Figura T 20– Esquemas Metodológicos de Planeamento Racional Compreensivo .....	116
Figura T 21 -Abercrombie Plan - Greater London, 1944 & Sketch for the Randstad, 1958 .....	117
Figura T 22 - Actores – A system approach.....	118
Figura T 23– Esquema Metodológico do Planeamento Incrementalista.....	120
Figura T 24 - Abordagem advocatória em Boston .....	122
Figura T 25 – Contexto - Institutional trajectories for planning systems: hypotheses.....	123
Figura T 26 – Tipologias de Projecto-Urbano.....	125
Figura T 27- <i>Canary Wharf</i> .....	126
Figura T 28 –Richard Rogers – Almada Nascente, Cidade da Água .....	127
Figura T 29 - Quatro estilos de Planeamento: Planeamento Colaborativo.....	129
Figura T 30 - Consensus Building .....	131
Figura T 31 - A visão instrumental da interface Investigação/Política (Planeamento) .....	134
Figura T 32 - Planeamento Evidence-based .....	134
Figura T 33 - Promoção do Planeamento Evidence-based.....	136
Figura T 34 - Structure Sketch for the Year 2000, Second Report on Physical Planning .....	137
Figura T 35 - Escada da Participação (Arnstein, 1969) ”Ladder of citizen participation” .....	180
Figura T 36 –Níveis de Participação.....	182
Figura T 37 - Conceitos de participação.....	185
Figura T 38 - Fins da Participação em Planeamento .....	187
Figura T 39 – Etapas da Participação .....	193
Figura T 40 – Instrumentos de participação .....	196
Figura T 41 - Formas de Participação dos Actores .....	210
Figura T 42 - Proposta de tipologias de Participação.....	213

Figura T 43 - Actores e Participação na Metodologia de Planeamento “by Design” – visão síntese.....	223
Figura T 44 – Exposition comparée des villes & The Outlook Tower .....	225
Figura T 45 - Actores e Participação na Metodologia de Planeamento Racional Compreensivo – visão síntese.....	226
Figura T 46 – PDM - Planeamento Racional Compreensivo .....	228
Figura T 47 - Actores e Participação na Metodologia de Planeamento Incrementalista – visão síntese.....	231
Figura T 48 – Lower Manhattan Expressway (1962).....	234
Figura T 49 – Projecto SAAL .....	235
Figura T 50 - Actores e Participação na Metodologia de Planeamento Estratégico – visão síntese.....	237
Figura T 51 – <i>Visita de Margaret Thatcher para o lançamento do TDC</i> .....	238
Figura T 52 - Actores e Participação na Metodologia de Planeamento Colaborativo e Comunicativo - visão síntese .....	245
Figura T 53– Plano Estratégico de Lisboa 1992.....	247
Figura T 54 – Actores e Participação na Metodologia de Planeamento Evidence-Based – visão síntese.....	250
Figura T 55 – Discussão Pública – PNPOT .....	252
Figura T 56 - Etapas de Planeamento .....	257
Figura T 57 - Proposta de tipologias de Participação .....	270

## **CASOS PRÁTICOS**

Figura P 1 - Municípios participantes no Projecto Mobilidade Sustentável .....	326
Figura P 2 - Bicicletas na Escola Secundária da Murtosa .....	327
Figura P 3 - Notícia JN “Ranking – Onde se anda mais de bicicleta” .....	328
Figura P 4 - Representantes da CMM, APA e UA.....	329
Figura P 5 - Notícia Expresso ‘Tudo gira à volta das rodas que giram’ .....	331
Figura P 6 - <i>Poster</i> do Projecto Mobilidade Sustentável da Murtosa .....	332
Figura P 7 - Visão do Projecto “Murtosa Ciclável” .....	333
Figura P 8 - Objectivos do Murtosa Ciclável .....	334
Figura P 9 - Logotipo do projecto Murtosa Ciclável.....	336
Figura P 10 - Esquema da abordagem metodológica da Murtosa– as três fases.....	337
Figura P 11 - Marcos metodológicos do Murtosa Ciclável.....	338
Figura P 12 - Visita do Presidente da República à Murtosa- Roteiro das Comunidades Inovadoras .....	339
Figura P 13 - Quadro Teórico de Referência – Murtosa Ciclável .....	341
Figura P 14 - Estratégia de intervenção “Murtosa Ciclável” .....	343
Figura P 15 - Rede Ciclável da Murtosa .....	343
Figura P 16 - Cartazes e imagens dos percursos e equipamentos de apoio.....	346
Figura P 17 - Colectividades Murtoseiras no Projecto Murtosa Ciclável .....	347
Figura P 18 - Geradores de Tráfego .....	349
Figura P 19 - Site do projecto Vias Verdes .....	350
Figura P 20 - Plataforma Nacional para a Mobilidade Ciclável e competências do Sistema Científico-Tecnológico .....	351
Figura P 21 - Site e blogue do projecto Murtosa Ciclável .....	352
Figura P 22 - Resolução AR n.º 2/2009 - Plano Nacional de Promoção da Bicicleta..	354
Figura P 23 - A bicicleta como elemento identitário na Murtosa I .....	355
Figura P 24- A bicicleta como elemento identitário na Murtosa II.....	356



Figura P 25 - Projecto Murtosa Ciclável no quadro das políticas públicas locais.....	357
Figura P 26 - Esquema dos actores envolvidos – Murtosa Ciclável .....	358
Figura P 27 - Actores envolvidos .....	360
Figura P 28 - Fórum Murtosa Ciclável.....	362
Figura P 29 - Eventos de promoção do Murtosa Ciclável.....	363
Figura P 30 - Reportagem nos Media –RTP2, Revista Pública, SIC .....	364
Figura P 31 - Prémio Nacional Mobilidade em Bicicleta 2009.....	365
Figura P 32 - Eventos internacionais na Murtosa relacionados com a mobilidade ciclável.....	366
Figura P 33 - Roteiro das Comunidades Inovadoras .....	367
Figura P 34 - Acções Inovadoras para a Acessibilidade e Mobilidade Urbana - POVT .....	372
Figura P 35 - Rede Europeia EuroVelo .....	374
Figura P 36 - Projectos inspiradores – Bioria e Plano de Ecopistas de Ovar .....	375
Figura P 37 - Objectivos do projecto Cicloria.....	378
Figura P 38 - Logótipo e imagem do Cicloria .....	381
Figura P 39 - Esquema metodológico do Projecto CicloRia (2008) .....	383
Figura P 40 - Esquema metodológico do Projecto CicloRia (2009) .....	383
Figura P 41 - Equipa de Projecto (2009) .....	385
Figura P 42 - Calendarização do Projecto .....	386
Figura P 43- Conferência Internacional de lançamento do Projecto .....	386
Figura P 44- Impacto da conferência nos media .....	387
Figura P 45- Principais etapas metodológicas do projecto (2008) .....	390
Figura P 46 - Vias cicláveis propostas no CicloRia (2008).....	392
Figura P 47 - A Rede Projectada de Vias Cicláveis do CICLORIA (2010).....	393
Figura P 48 - Visitas de preparação da rede de ciclovias .....	394
Figura P 49 - Funcionalidades das bicicletas CICLORIA.....	395
Figura P 50 - Programa Pedagógico para a Mobilidade Ciclável.....	396
Figura P 51 - Oficina na Escola.....	396
Figura P 52 - Concurso “Pedalar XXI” .....	397
Figura P 53 - Concepção do Festival Ciclável da Ria de Aveiro .....	398
Figura P 54 - Festival Ciclável da Ria de Aveiro .....	399
Figura P 55 - desenho do Cluster da Bicicleta .....	400
Figura P 56 -Notícia “Empreendedores analisam oportunidades na Ria de Aveiro” ...	401
Figura P 57 - Proposta de articulação disciplinar e institucional .....	402
Figura P 58 - Conferência Lazer e Turismo Ciclável em Portugal (2009).....	405
Figura P 59 - Percursos Cicláveis na Ria de Aveiro.....	406
Figura P 60 - Eventos internacionais – Iniciativas de <i>benchmarking</i> .....	407
Figura P 61 - Programa de dinamização nas escolas.....	408
Figura P 62 - Concepção do Festival Ciclável .....	408
Figura P 63 - Quadro de actores envolvidos no projecto CicloRia .....	412
Figura P 64 - Blogues de lançamento e site inicial do projecto CicloRia .....	415
Figura P 65 - Elementos virtuais de comunicação do projecto .....	416
Figura P 66 - Acções nas escolas .....	417
Figura P 67 - Visita de empreendedores.....	417
Figura P 68 - Cartazes e programa Festival CicloRia .....	418
Figura P 69 - Política de cidades – Pólis XXI.....	427
Figura P 70 - Plano Estratégico do concelho de Aveiro.....	428
Figura P 71 - Bairro do Alboi (1912, 1945) .....	429
Figura P 72 - Canal Central (1840, 1915) .....	429

Figura P 73 - Bairro do Alboi- problemas de pavimentos.....	431
Figura P 74 - Objectivos da construção da Ponte Pedonal .....	432
Figura P 75 - Parque da Sustentabilidade – área de intervenção.....	433
Figura P 76- Área de intervenção do Parque da Sustentabilidade II.....	435
Figura P 77 - Poster intervenção no Bairro do Alboi (PdS) .....	435
Figura P 78 - Corredor de implantação da Ponte Pedonal.....	436
Figura P 79 - Intervenções do Parque da Sustentabilidade .....	441
Figura P 80 - Apelo ao debate sobre Ponte Pedonal.....	442
Figura P 81- Seminário Requalificação Urbana Sustentável (2009).....	446
Figura P 82 - Masterplan Parque da Sustentabilidade .....	446
Figura P 83- Implantação das propostas do PdS (proposta final) .....	449
Figura P 84 - Conselho Consultivo Parque da Sustentabilidade .....	449
Figura P 85 - Notícias sobre Parque da Sustentabilidade – Reunião Mais Centro.....	450
Figura P 86 - Construção Sustentável no PdS .....	452
Figura P 87- Masterplan (versão Março 2012).....	453
Figura P 88 - Implantação das propostas de Ponte.....	454
Figura P 89 - Animação no PdS .....	455
Figura P 90 - Programa Há festa no Parque – inauguração do PdS .....	455
Figura P 91 - Extracto carta enviada aos moradores – Árvores .....	458
Figura P 92 - Extracto carta enviada aos moradores – Estacionamento.....	459
Figura P 93 - Square Gardens.....	459
Figura P 94- Tempos de deslocação entre Praça do Peixe e Bairro do Alboi .....	460
Figura P 95 - Inovações no PdS.....	462
Figura P 96 - Programa Eleitoral 2009/2013 – Ponte Pedonal.....	463
Figura P 97 - Proposta inicial para o Bairro do Alboi.....	464
Figura P 98 - Enquadramento da Ponte Pedonal no Estudo da Avenida.....	465
Figura P 99 - Ponte Pedonal entre Baixa de St. António e Parque D. Pedro.....	466
Figura P 100 - Parque dos Amores.....	467
Figura P 101 - Proposta de intervenção no Alboi e abate de árvores.....	471
Figura P 102 - Proposta para o Alboi – plano B.....	474
Figura P 103- Alteração à proposta para o Alboi .....	475
Figura P 104- Proposta de implantação da Ponte Pedonal .....	476
Figura P 105 -Problemas de implantação da Ponte Pedonal .....	476
Figura P 106 - Problemas de implantação da Ponte Pedonal II.....	477
Figura P 107 - Parecer CCRC sobre a Ponte Pedonal .....	478
Figura P 108 - 2.ª Parecer CCRC sobre a Ponte Pedonal .....	479
Figura P 109 - Actores envolvidos no PdS.....	482
Figura P 110 - Notícia “A UA não se revê na maioria dos projectos do Parque da Sustentabilidade”.....	485
Figura P 111 - Notícia “ADERAV demarca-se de grande parte dos projectos do PdS” .....	486
Figura P 112 - Apelo aos parceiros do PdS .....	487
Figura P 113 - Notícia sobre Petição para discussão pública do PdS.....	488
Figura P 114 - Notícia “Moradores querem defender o Alboi” .....	489
Figura P 115 - Encontro de movimento cívico “Contra a Ponte” .....	490
Figura P 116 - Envolvimento dos partidos no debate sobre o PdS .....	493
Figura P 117 - Boletim Municipal sobre PdS.....	494
Figura P 118 - Site da CMA .....	495
Figura P 119 - Campanha de promoção do PdS.....	496
Figura P 120 - Debate sobre Ponte Pedonal (2010).....	497

Figura P 121 - Intervenção dos Amigosd'Avenida na Assembleia Municipal e Carta Aberta pela reflexão sobre a Ponte Pedonal .....	497
Figura P 122 -Notícia sobre Petição do PdS.....	500
Figura P 123 -Petição pela discussão do PdS .....	501
Figura P 124 - Parque da Sustentabilidade – Protesto.....	504
Figura P 125 - Carta aos moradores .....	506
Figura P 126 - Notícia “Bairro centenário de Aveiro em risco de ser cortado ao meio” .....	507
Figura P 127 - Poster “Alboi cortado ao meio” .....	508
Figura P 128 - Notícia “Pedida intervenção de gestores de programa do QREN” .....	508
Figura P 129 - Alboi um canto de mundo .....	509
Figura P 130 - Actividades da Comissão de moradores do Alboi.....	510
Figura P 131 - Notícia “Câmara Municipal sugere um pilarete para Alboi” .....	511
Figura P 132 - Iniciativa Esperar sentado - Comissão de moradores do Alboi.....	512
Figura P 133 - Apelo à participação – Ponte Pedonal .....	513
Figura P 134 - Debate público sobre Ponte Pedonal .....	514
Figura P 135 - Causa “Não à Ponte Pedonal Rossio-Alboi” .....	515
Figura P 136 - Provocação cívica .....	516
Figura P 137 - Movimento cívico “Contra a Ponte Pedonal no Canal Central” .....	516
Figura P 138 - Divulgação de presença em reunião pública do executivo.....	517
Figura P 139 - Reunião pública do executivo.....	517
Figura P 140 - Edital ARH – Debate Público Ponte Pedonal.....	518
Figura P 141 - Contestação da Ponte Pedonal .....	519
Figura P 142 - Página FB “contra a construção da ponte pedonal” .....	519
Figura P 143 - Debate Público Ponte Pedonal (ACA) .....	520
Figura P 144 - Notícia “Mais de 3.400 assinaturas contra ponte pedonal” .....	520
Figura P 145 - Notícia “Ponte Polémica em Aveiro” .....	521
Figura P 146 - Documento de contestação à ponte pedonal entregue na ARH Centro .....	521
Figura P 147 - Reponderação estratégica QREN .....	522
Figura P 148- Notícia “parecer sobre ponte enviado para o Ministério Público” .....	522
Figura P 149 - Apresentação do parecer jurídico produzido por Fernanda Paula Oliveira .....	523
Figura P 150 - Protesto no espaço público .....	523
Figura P 151 - Consenso.....	524
Figura P 152 - Resultado do protesto cívico .....	525
Figura P 153 - Notícia “Não se trata de uma causa nossa” .....	532
Figura P 154 - Notícia “Os cidadãos participam quando são envolvidos” .....	534
Figura P 155 - Celebração do espírito da comunidade.....	537
Figura P 156 - Celebração da democracia .....	538
Figura P 157 - Construção da Avenida Lourenço Peixinho .....	540
Figura P 158 - Plano de Urbanização de Aveiro .....	540
Figura P 159 - Manifesto pela animação e qualificação do espaço público.....	541
Figura P 160 - Avenida Lourenço Peixinho (2011, 2012) .....	542
Figura P 161 - Avenida Lourenço Peixinho –Mercado imobiliário .....	543
Figura P 162 - Avenida Lourenço Peixinho – Enquadramento.....	544
Figura P 163 - Programa para a qualificação da Avenida .....	547
Figura P 164 - Princípios de intervenção – propostas dos cidadãos.....	548
Figura P 165 - Seminário “O futuro da Avenida” .....	551
Figura P 166 - 30 Princípios de intervenção para a Avenida .....	552
Figura P 167 - Seminário “O futuro da Avenida” II.....	554

Figura P 168 - Princípios de intervenção – propostas dos cidadãos II.....	554
Figura P 169 - Metodologia de intervenção para a Avenida .....	555
Figura P 170 - Metodologia de projecto do espaço público .....	556
Figura P 171 - Metodologia de projecto do espaço público II .....	556
Figura P 172 - Workshop “Espaço Público” .....	557
Figura P 173 - Projecto Base “Avenida” .....	558
Figura P 174 - Proposta Final “Avenida” .....	559
Figura P 175 - Proposta “Praça Central - Avenida” .....	562
Figura P 176 - Workshop “Espaço Público” II .....	563
Figura P 177 - Propostas de Animação do Espaço Público.....	564
Figura P 178 - Levantamento funcional da Avenida.....	566
Figura P 179 - Quarteirão cultural da Avenida .....	567
Figura P 180 - Organização da circulação no centro da cidade.....	568
Figura P 181 - Estudo sobre conforto climático na Avenida.....	568
Figura P 182 - Proposta “Espaço Público” .....	569
Figura P 183 - Sugestões de animação do “Espaço Público” .....	569
Figura P 184- Proposta de mobilidade ciclável e arborização.....	570
Figura P 185 - Proposta de infra-estruturação da Avenida.....	570
Figura P 186 - Avenida no quadro global da cidade .....	574
Figura P 187 - Projecto Base – Visão Global.....	575
Figura P 188 - Lançamento do debate público - Seminário “O futuro da Avenida” ....	579
Figura P 189 - Proposta da ACA para a Avenida.....	580
Figura P 190 - Contributo dos cidadãos para o debate público sobre Avenida.....	581
Figura P 191 - Iniciativa colaborativa ‘Vamos construir um 'projecto'.....	583
Figura P 192 - Notícia “Pressão leva Câmara a mostrar estudo” .....	583
Figura P 193 - Notícias sobre o abate de árvores na Avenida.....	584
Figura P 194- Metodologia de participação pública do “Projecto da Avenida” .....	585
Figura P 195 - Site do “Projecto da Avenida” .....	587
Figura P 196 - Apresentação pública do “Projecto da Avenida” .....	588
Figura P 197- Propostas do “workshop do espaço público” .....	589
Figura P 198 - Apresentação pública do “Projecto da Avenida” .....	590

## **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

*A21L- Agenda 21 Local*

*ABIMOTA - Associação Nacional das Indústrias de Duas Rodas, Ferragens, Mobiliário e Afins.*

*ACA - Associação Comercial de Aveiro*

*ADERAV - Associação para o estudo e Defesa do património natural e cultural da. Região de Aveiro*

*AESOP - Association of European Schools of Planning*

*APA - Agencia Portuguesa do Ambiente*

*AGIR - Associação para a Modernização e Revitalização do Centro Urbano de Aveiro*

*APA – Agência Portuguesa do Ambiente*

*APPLA - Associação Portuguesa de Planeadores do Território*

*CCDR- Comissão de Coordenação do Desenvolvimento da Região Centro*

*CEDOUA - Centro de Estudos do Direito do Ordenamento do Urbanismo e Ambiente*

*CEFA- Centro de Estudos de Formação Autárquica*

*CEMAT- Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning*

*CEOT- Carta Europeia do Ordenamento do Território*

*CIAM- Congresso Internacional da Arquitectura Moderna*

*CIRA- Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro*

*CMA- Câmara Municipal de Aveiro*

*CMO- Câmara Municipal de Ovar*

*CMM- Câmara Municipal da Murtosa*

*CME- Câmara Municipal de Estarreja*

*CNTFEE- Canadian Task Force on Environment and Economy*

*CNUAD- Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento*

*DA- Diário de Aveiro*

*DAO-UA- Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro*

*DCSPT-UA- Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro*

*DECA-UA- Departamento de Comunicação e Arte da Universidade de Aveiro*

*DGOTDU- Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano*

*DL- Decreto-Lei*

*EDEC- Esquema do Desenvolvimento do Espaço Comunitário*

*ESPON- European Observation Network, Territorial Development and Cohesion*

*EUA- Estados Unidos da América*

*EUA - European University Association*

*FCT- Fundação para a Ciência e Tecnologia*

*FPCUB- Federação Portuguesa de Cicloturismo e Utilizadores de Bicicleta*

*ICLEI- International Council for Local Environmental Initiatives*

*IFDR- Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional*

*IMTT- Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres*

*INOVARIA- Associação de Empresas para uma Rede de Inovação em Aveiro*

*IST- Instituto Superior Técnico*

*IUCN- International Union for Conservation of Nature*

*JN- Jornal de Notícias*

*LBOTU- Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo*

*MPBD- Método de planeamento “by design”*

*MPCC- Método de planeamento colaborativo e comunicativo*

*MPE- Método de planeamento territorial estratégico*

*MPEB- Método de planeamento “evidence-based”*

*MPIA - Método de planeamento incremental e advocatório*

*MPRC - Método de planeamento racional compreensivo e sistémico*

*NAV- Núcleo de Arquitectos de Aveiro*

*NIMBY- Not In My Back Yard*  
*ONG- Organização Não-governamental*  
*PRU- Parcerias para a Regeneração Urbana*  
*PPP- Parcerias Público-privadas*  
*PdS- Parque da Sustentabilidade*  
*PCS- Plataforma para a Construção Sustentável*  
*PDM- Plano Director Municipal*  
*PU- Plano de Urbanização*  
*PP- Plano de Pormenor*  
*PECA- Plano Estratégico do Concelho de Aveiro*  
*PIMTRA- Plano Intermunicipal de Mobilidade e Transportes da Região de Aveiro*  
*PMS – Programa de Mobilidade Sustentável*  
*POVT- Programa Operacional de Valorização do Território*  
*PRAGORA- Programa de apoio à governança da Região de Aveiro*  
*PROSIURB- Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Directores Municipais*  
*QREN- Quadro de Referência Estratégico Nacional*  
*RCU- Rede de Centros/Departamentos Universitários*  
*RJIGT- Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*  
*RTPI- Royal Town Planning Institute*  
*RTP- Rádio Televisão Portuguesa*  
*SAAL - Serviço de Apoio Ambulatório Local*  
*SIC- Sociedade Independente de Comunicação*  
*SWOT-Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*  
*TB- Território Biofísico*  
*TEF- Território Económico-Funcional*  
*TFH- Território Físico Humanizado*  
*TIC- Tecnologias de Informação e Comunicação*  
*TICE- Tecnologias de Informação e Comunicação e Electrónica*  
*TS- Território Soberania*  
*TSR-Território Socio-Relacional*  
*UA - Universidade de Aveiro*  
*UNESCO- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura*  
*UNIC- Urban Network for Innovation in Ceramics*  
*URBACT- European exchange and learning programme promoting sustainable urban development.*  
*VV- Vias verdes*  
*WCED - World Commission on Environment and Development.*  
*ZPE- Zona de Protecção Especial*

# 1. INTRODUÇÃO





“The significant problems we have cannot be solved at the same level of thinking with  
which we created them”

Albert EINSTEIN, 1879 – 1955



# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. PROBLEMÁTICA

A discussão sobre o planeamento do território - sua importância, objectivos e resultados - tem animado o debate académico e profissional desde que a actividade ganhou uma progressiva importância na agenda da intervenção pública, com particular enfoque nas últimas décadas.

Por outro lado, tem-se assistido a um progressivo desencanto com o planeamento do território, quer enquanto disciplina científica, quer enquanto actividade profissional, ou ainda enquanto quadro de referência para a transformação da sociedade e do território. São várias as explicações referidas para esta situação: postura burocrática e reactiva da administração pública; dinâmicas contraditórias dos vários actores sociais e económicos com expressão territorial; um alheamento dos cidadãos e comunidades; um debate científico pouco activo e com reduzida capacidade de transformação da prática profissional (TCPA, 1999; RTPI, 2010).

Assim, várias críticas têm sido apontadas à actividade de planeamento, começando logo pela sua designação: dependendo do quadro cultural, estão presentes entendimentos que vão do planeamento físico do território, também designado por ordenamento do território, passando pelo planeamento do desenvolvimento socioeconómico, até a abordagens mais genéricas, relacionadas com a gestão da administração pública que regula o território.

Se o planeamento iniciou a sua afirmação disciplinar com o surgimento das primeiras concepções projectuais de um futuro desejado (Geddes, 1915), aprofundou-se com o apoio da ciência cibernética, através dos modelos racionais-compreensivos (Chadwick, 1971). Nos anos oitenta, no período governado por Margaret Thatcher - e com as orientações de desregulação da acção pública - o planeamento, enquanto actividade de regulação dos sistemas territoriais, entrou em profunda crise, só parcialmente resolvida com o debate científico gerado pela comunidade académica, onde se destacou o trabalho de Patsy Healey (1992, 1997 e 1998) que deu origem ao planeamento colaborativo.

A revisão da literatura mostra que não existiu, ao longo da história, um entendimento consensual sobre a natureza do planeamento do território, não havendo ainda hoje, entre académicos, profissionais e a administração, um conceito claro sobre o planeamento do território, o que torna difícil a sua afirmação, quer enquanto disciplina científica, quer como profissão. A título de exemplo, em Portugal, a regulamentação que confere o estatuto de urbanista/planeador está ainda longe de ver a luz do dia, arrastando-se a sua preparação há muitos anos, pois está ainda longe da prioridade da agenda política.

Várias razões permitem explicar a difícil afirmação da disciplina do planeamento do território. Uma delas está relacionada com o seu objecto: a literatura produzida sobre esta temática evidencia uma diversidade de objectos de planeamento ao longo da história, com particular enfoque no objecto *território físico*, entendido a diferentes escalas de intervenção (local, regional, nacional ou europeia).

A dimensão material do território - o território físico - foi um dos elementos fundamentais para as quais o planeamento foi dando as primeiras respostas. Se é verdade que foi no quadro do ordenamento da cidade e das suas áreas de expansão que o planeamento se afirmou, cedo se percebeu que a complexidade do objecto exigia um melhor conhecimento, não apenas da sua dimensão física, mas também das dimensões social, económica e ambiental e dinâmicas subjacentes. Acentuou-se, assim, um debate académico e profissional, mostrando a necessidade de considerar uma abordagem

analítica que valorizasse a articulação das dimensões materiais e imateriais do território e a multiplicidade de temas a que o planeamento tem de dar resposta.

A transformação do território - na sua dimensão material e imaterial), ocorrida ao longo dos tempos - gerou necessidades de resposta do planeamento do território para as quais era necessária uma definição clara e precisa dos seus objectivos. Acontece que, por razões várias, esta definição foi sendo produzida de forma genérica, pouco detalhada e sem uma avaliação rigorosa da disponibilidade de meios e instrumentos que lhe dessem resposta. A uma natureza crescentemente complexa do objecto de planeamento exigia-se uma resposta equivalente, na sua consistência conceptual e nas finalidades.

A falta de discussão sobre a natureza dos objectivos levou a que muitos dos resultados do planeamento não fossem atingidos, seja pelo seu carácter vago ou pouco preciso, seja pela fragilidade dos instrumentos a usar ou dos métodos a seguir.

A complexidade e ambição dos objectivos a que o planeamento deveria responder, como a regulação da transformação do território, a racionalização do seu uso e ocupação e a orientação das principais dinâmicas sociais e económicas, não tinham equivalência aos meios disponibilizados pela administração pública ou à importância que lhes era concedida.

A fragilidade dos resultados alcançados por décadas de planeamento do território, seja em Portugal, seja na Europa, tem motivado a necessidade de discussão de novos caminhos para o planeamento. Uma parte significativa deste debate tem-se centrado sobre a fragilidade dos resultados do esforço da prática de planeamento do território, o que conduz a um difícil reconhecimento social, com consequências na crescente desconfiança e desvalorização do seu papel, quer enquanto ciência, quer enquanto profissão.

Ao contrário da temática ambiental, que gerou um significativo apoio na sociedade civil, através da criação de diversas organizações não-governamentais, o território e o seu planeamento têm um muito frágil movimento social de apoio, não existindo evidências significativas de exigência pública de uma actividade de planeamento qualificada, que justifique ou valide as opções de organização territorial ou de desenvolvimento socioeconómico do país, de cada uma das regiões ou municípios.

Um dos caminhos de investigação que se pretende aprofundar está relacionado com a atenção dada ao método de fazer planeamento.

O desenvolvimento de metodologias em planeamento territorial tem sido objectivo de ampla discussão na literatura contemporânea (Muller, 1992). É conhecido o debate em torno da dialética racional compreensiva e colaborativa que animou a academia nos anos oitenta e noventa, muito por influência do trabalho de Faludi (1973), Friedmann (1987), Forester (1989) e Healey (1992, 1997 e 1998).

Uma parte significativa do debate tem sido produzida em torno da defesa ou da crítica ao planeamento colaborativo, muito por via de uma certa hegemonização desta última corrente dentro da academia (Healey, 2011). Por um lado, argumenta-se a defesa dos seus méritos pela forma como mobiliza a sociedade para participar no planeamento, exercitando e estimulando a interactividade intrínseca à actividade, desenvolvendo formas de comunicação face-a-face, aproximando o cidadão do planeamento e promovendo a acção colectiva, como forma de equilibrar e regular o peso da acção e dos interesses individuais. A contra-argumentação centra-se nas suas debilidades, com o enfoque excessivo no processo e não na substância, tomando demasiado tempo, negligenciando o poder e a especificidade dos contextos institucionais, promovendo a agenda neoliberal (Healey, 2011).

Apesar do debate científico, existe a percepção de que a prática profissional não beneficiou desse contraditório, havendo um esforço pouco consistente de inovação metodológica a suportar a acção profissional. Sente-se uma dificuldade significativa de ligação entre teoria

e prática, de relação entre o mundo académico que produz a investigação - e poderia sugerir novos caminhos conceptuais e metodológicos - e o mundo dos profissionais que lidam com os problemas concretos (Faludi, 2006).

Do ponto de vista metodológico, um dos aspectos que mais controvérsia tem gerado tem a ver com a consideração da participação dos actores no planeamento do território. O conceito de participação e a forma como tem sido considerado têm sido objecto de vários equívocos, quer relacionados com o entendimento do que são os actores a envolver, quer do papel que devem ter nos exercícios. Apesar das preocupações com o aumento de democraticidade dos processos, isto é, com o maior envolvimento dos cidadãos nas decisões de planeamento, existe uma ampla discussão sobre os riscos que estas práticas de envolvimento podem gerar, seja do ponto de vista da captura do interesse colectivo pelos actores mais poderosos, seja pelos riscos de indefinição ou de fragilização técnica devida aos excessos de participação.

A temática da participação no planeamento do território encontra-se envolta num significativo conjunto de mitos/mistificações e de práticas incorrectas que resultam de uma má compreensão/aplicação dos conceitos, circunstância que suscita várias críticas, nomeadamente a “pouca atenção à substância ou resultados, tempo gasto, negligencia as relações de poder e as especificidades dos contextos institucionais” (Healey, 2011) e tende a desvalorizar o seu valor e utilização.

Contudo, num contexto de recursos públicos escassos, pouca atenção tem sido dada à necessidade de se valorizarem os recursos que os vários actores em presença podem mobilizar e à necessidade de se criarem palcos onde essa mobilização possa ocorrer. O conjunto de desafios que a sociedade contemporânea enfrenta (crise socioeconómica, crise do Estado, crise da democracia representativa) exige do Planeamento do Território novos caminhos metodológicos e conceptuais.



Figura T 1 – Planeamento do Território

Fonte: Autor

## 1.2. OBJECTIVOS E METODOLOGIA DA TESE

Perante a problemática definida, o enfoque desta tese de doutoramento centrou-se na investigação sobre os factores e requisitos para desenvolvimento de práticas de planeamento territorial, com especial destaque para a participação dos actores.

A presente tese parte da ideia de que, no contexto actual de crescente complexidade dos problemas territoriais e densidade de actores com interesses contraditórios e conflitantes, o desenvolvimento de metodologias de planeamento, que considere de forma particular a participação dos actores, pode ser particularmente útil, por possibilitar a procura e construção de compromissos, de alinhamentos de meios e motivações em torno da acção colectiva.

Como objectivo geral da tese pretendeu-se perceber como a participação tem sido considerada pelo planeamento do território e sugerir novas metodologias de planeamento onde a participação dos diferentes actores seja valorizada.

Identificaram-se dois objectivos específicos teóricos nesta investigação. O primeiro visou dar um contributo para chamar a atenção para a importância do método de fazer planeamento e para sugerir um conjunto de orientações metodológicas. Ao mesmo tempo, pretendeu-se discutir o papel dos vários actores, tendo em atenção a democraticidade e a eficácia do planeamento do território e a capacitação dos actores, medida através da valorização, mobilização e alinhamento dos seus meios e motivações.

Assim sendo, ambicionou-se neste contexto:

- Clarificar o conceito de território, objecto da actividade do planeamento, procurando discutir a multiplicidade de entendimentos que vão desde a sua dimensão material à imaterial, e à combinação de ambas;
- Estabelecer um conceito de planeamento do território, clarificando as diferentes dimensões, cruzando perspectivas disciplinares e visão histórica;
- Aprofundar a discussão sobre metodologias em planeamento, produzindo uma tipologia de métodos, cruzando contexto histórico, papel do Estado, entendimento do objecto, objectivos e instrumentos;
- Tipificar actores, de acordo com o papel que desempenham ou podem desempenhar no planeamento;
- Discutir a participação em planeamento, combinando actores e metodologia;

Foi intenção desta investigação que a resposta a este conjunto de questões de investigação conduzissem à produção de um quadro de referência (teórico e operativo) de princípios e orientações metodológicas sobre planeamento territorial e sobre participação dos actores.

Como objectivo específico de natureza empírica da tese doutoral, procurou-se analisar um conjunto de experiências de planeamento para perceber de que forma os princípios metodológicos gerais e relacionados com a participação, propostos no quadro teórico da tese, foram tidos em conta e quais as consequências, quer em termos do cumprimento dos objectivos definidos no exercício, quer dos resultados alcançados.

O argumento da tese foi construído com base em dois momentos complementares.

Um primeiro momento, de natureza teórica, baseado na revisão crítica de literatura, com quatro momentos essenciais: Território, Planeamento do Território, Metodologias de Planeamento Territorial, Actores e Participação. Com base na reflexão produzida, e articulando as várias componentes de conhecimento, produziu-se um quadro de princípios e orientações metodológicas para a participação dos actores em planeamento do território.

A condução da vertente teórica teve por base as seguintes questões de investigação:

- i) Qual a importância e o papel da metodologia de planeamento do território?

- ii) De que forma as diferentes metodologias de planeamento consideram a participação dos actores?
- iii) Como as metodologias de participação consideram as tipologias de actores, seus meios e motivações?
- iv) Como pode o planeamento do território incorporar a participação dos actores?

Um segundo momento, de natureza empírica, procurou revisitar um conjunto de experiências de planeamento territorial, para perceber de que forma se aproximaram do quadro de princípios e de orientações metodológicas de planeamento do território e da participação dos actores.

A escolha das experiências de planeamento ocorreu tendo em consideração a relevância para o objecto de investigação, a facilidade de acesso à informação e aos actores envolvidos e, ainda, o conhecimento da realidade e do seu contexto.

Foram analisadas quatro experiências de planeamento. Dois projectos desenvolvidos pela autarquia da Murtosa e Universidade de Aveiro (*Projecto Murtosa Ciclável*) e por estas duas entidades e as autarquias de Ovar e Estarreja (*Projecto CicloRia*) e dois projectos desenvolvidos pela autarquia de Aveiro, a *Parceria para a Regeneração Urbana do Parque da Sustentabilidade* e o *Projecto para a Avenida Dr. Lourenço Peixinho*.

Tendo em conta a participação do investigador nos casos em estudo, enquanto membro de colectivos alargados, mobilizando, num caso, equipas de investigadores e, noutros, investigadores, técnicos e cidadãos, entendeu-se desenvolver uma metodologia de análise de Estudo de Caso, num modelo de revisitação de exercícios de planeamento, através de uma análise crítica dum conjunto de experiências, tendo por base um quadro de referência, designada na literatura por “experiential case-study analysis” (Straatemeier, Bertolini & Brommelstroet, 2010).

A ‘experiential case-study analysis’ é entendida por estes autores como uma abordagem experimental à investigação em planeamento do território. Segundo os autores, o desenvolvimento da investigação em áreas de alguma possibilidade de inovação requer um tipo de abordagem diferente daquele que, normalmente, é aplicado em metodologias de pesquisa. Pela sua natureza estática, uma simples análise comparativa de estudo de caso, não permitiria um processo iterativo e evolutivo.

A orientação da investigação empírica foi baseada nas seguintes questões de investigação:

- i) De que forma o objecto e objectivo de planeamento foram formulados?
- ii) Como foi concebida e desenvolvida a metodologia para dar resposta ao objecto e objectivos?
- iii) Qual a sensibilidade dos responsáveis para a consideração da participação?
- iv) Em que medida e em que momentos a participação dos actores foi considerada?
- v) Que instrumentos e palcos foram mobilizados para promover a participação?

Para encontrar resposta às questões foram utilizadas as entrevistas semiestruturadas a um alargado conjunto de actores políticos, sociais e económicos e produzida uma leitura documental aprofundada dos projectos, de artigos nos media locais e nacionais.

A metodologia de investigação proposta e as conclusões a partir do Estudo de Caso foram desenvolvidas como a noção do seu carácter ‘context-specific’. Apesar de oferecerem uma compreensão das possibilidades de participação e envolvimento dos actores em planeamento territorial, serão necessárias pesquisas futuras para compreender melhor este assunto e para perceber como está a ser abordado noutros contextos.

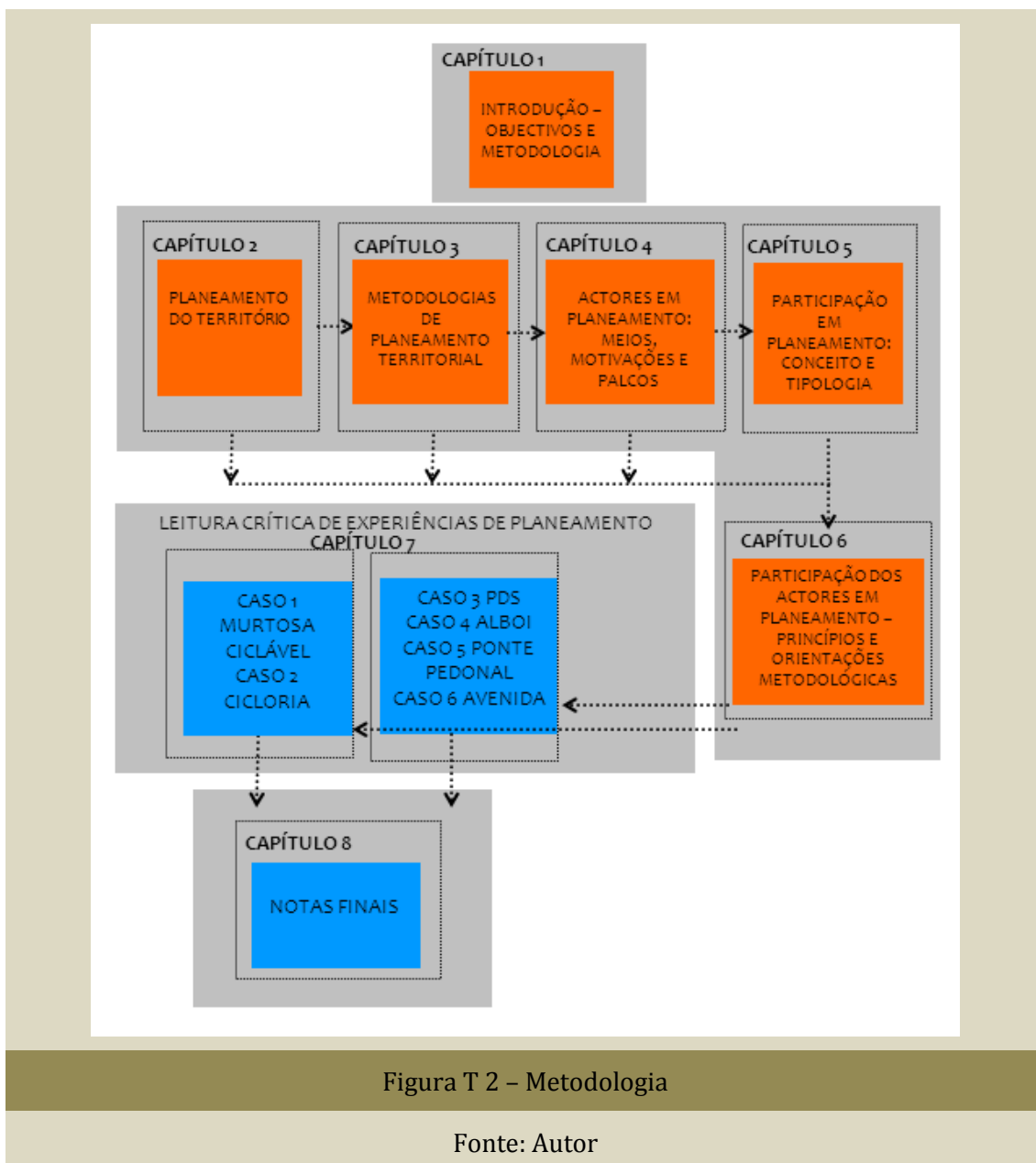


Figura T 2 – Metodologia

Fonte: Autor

### 1.3. MOTIVAÇÃO

Esta tese de doutoramento insere-se num contexto particular, onde convergem várias experiências profissionais ligadas ao Planeamento do Território e onde se tem procurado produzir reflexão sobre os sucessos e insucessos da prática profissional, sobre formas de lhe dar mais robustez e eficácia - nomeadamente promovendo uma melhor ligação entre a teoria e a prática - e estimulado o desenvolvimento de novas abordagens metodológicas.

Do percurso profissional, importa salientar a experiência de cerca de treze anos (1990-2003) de prática profissional, primeiro numa autarquia (Câmara Municipal de Vila do Conde 1990-1992), trabalhando no Plano Director Municipal, coordenado por Manuel Fernandes de Sá) e, posteriormente, como sócio de um gabinete de consultoria (Ventura da Cruz Planeamento, 1991-2003) ligado à elaboração de planos municipais de ordenamento do território em vários concelhos, cidades e vilas de Norte a Sul de Portugal, sobretudo Planos Directores Municipais e Planos de Urbanização.



Nestes exercícios profissionais houve sempre a preocupação de privilegiar a articulação entre as questões do ordenamento físico com as temáticas do planeamento estratégico territorial, e também de estimular o desenvolvimento de abordagens de envolvimento de cidadãos e demais actores no processo de planeamento territorial.

Deste trajecto profissional importa destacar algumas ideias fortes:

- A relativa abertura dos responsáveis políticos municipais para o desenvolvimento de práticas de planeamento territorial com preocupações metodológicas ligadas à participação e envolvimento de actores e uma atenção para as novas agendas temáticas, nomeadamente a relação entre desenvolvimento socioeconómico e o planeamento físico<sup>1</sup>;
- A complexa teia de dificuldades burocráticas, legais e administrativas que a tutela da administração central e regional foi criando e que procuram formatar e normalizar processos e métodos de planeamento;
- O desvalorizar ou obstaculizar a inovação processual ou metodológica;
- O arrastar dos processos de elaboração técnica e aprovação dos planos;
- A crescente descrença nos resultados do planeamento territorial e a desvalorização do seu papel e importância.

A experiência atrás referenciada foi complementada com o exercício de um cargo dirigente (Presidência da Associação Portuguesa de Planeadores do Território (APPLA), 1996-1999) e com práticas pedagógicas de formação a técnicos municipais (Centro de Estudos de Formação Autárquica, 1998-2002 e CEDOUA - Pós-graduação em Direito do Urbanismo e Ambiente, 2004 e 2006) no âmbito das questões ligadas à participação pública e planeamento do território, onde se procurou motivar a avaliação crítica de práticas profissionais e sugerir novos métodos de abordagem.

Após este ciclo de intensa actividade profissional, surgiu a oportunidade de se iniciar um novo ciclo integralmente dedicado à investigação e à docência em planeamento territorial (2004-2012). As experiências aqui desenvolvidas podem ser divididas em três grandes grupos:

- Um primeiro conjunto de experiências de investigação/acção desenvolvidas à volta da temática da mobilidade ciclável, das quais se destaca o Projecto de Mobilidade Sustentável da Murtosa (2006/2008), o Projecto “Murtosa Ciclável” (2008), e, por último, o Projecto “CicloRia” (2009/2011); paralelamente, foi desenvolvido um esforço de criação de uma Plataforma Nacional para a Mobilidade Ciclável (2009/...), que reúne investigadores de catorze instituições universitárias ligadas à temática da mobilidade suave, e a Plataforma para a valorização económica da bicicleta (2010/...), que procurou articular um conjunto de instituições e organizações relacionadas com a bicicleta e a mobilidade ciclável, com especial enfoque na região de Aveiro;
- Um segundo conjunto de actividades centradas na divulgação científica de temáticas ligadas ao planeamento do território (conceitos, métodos, práticas e resultados), que se iniciaram ainda como profissional com responsabilidade associativa (enquanto Presidente da Direcção da APPLA), com a organização do Concurso Nacional de Ideias “Vamos discutir a regionalização” (1998) e que continuaram, já como docente da Universidade de Aveiro, nas actividades de

---

<sup>1</sup> A título de exemplo refira-se: Conferência “Urbanismo Termal”, Luso 1993 e o projecto Moimenta da Beira e Leomil – Regeneração urbana e Turismo em espaço rural, 1998

promoção científica<sup>2</sup> e que culminaram com a coordenação do Concurso Nacional de Ideias 'Cidades Criativas' (2007-2008) dirigido a alunos do 12.º ano<sup>3</sup>.

- O terceiro e último conjunto de actividades desenvolvidas de reflexão/acção cívica/científica ligada ao planeamento do território, iniciada com a criação, dinamização e acompanhamento de uma plataforma cívica na cidade de Aveiro, os “Amigosd'Avenida”<sup>4</sup>, o movimento “Cidades pela Retoma”<sup>5</sup>, de âmbito nacional e centrado na preocupação de discutir o papel das cidades e comunidades na retoma, e, mais recentemente, a Rede “Territórios, Comunidades e Economia Cultural e Criativa”, de âmbito ibero-americano que visa, entre outros objectivos, discutir a problemática das 'comunidades & territórios culturais e criativos'; no âmbito destas plataformas, estão a ser desenvolvidos os projectos “Global City 2.0” (2010/2011), uma plataforma internacional de movimentos cívicos urbanos<sup>6</sup>, e a “Aliança por uma Agenda Local Colaborativa pela Retoma”, que procura dinamizar a reflexão sobre o conceito de planeamento bottom-up, desenvolvido a partir de projectos ou iniciativas “low-cost”, para transformar e animar as cidades.

Em qualquer das situações atrás mencionadas houve sempre a preocupação de desenvolver uma abordagem crítica das práticas contemporâneas de planeamento territorial, baseada na reflexão sobre os conceitos, métodos e resultados alcançados, procurando encontrar novos caminhos na literatura e em experiências internacionais e de criar condições para iniciar processos de experimentação, numa lógica de “learning by doing” (Healey, 1997).

Foi no início do segundo ciclo, nos últimos seis anos de actividade docente/investigação, que se iniciou a presente tese de doutoramento que foi, de alguma forma, condicionada pela natureza diversificada das actividades até então desenvolvidas.

O percurso profissional e académico atrás descrito, caracterizado por uma variedade de interesses e abordagens, numa mistura de prática profissional e investigação - aquilo que Schon (1983) designa como um “*reflexive practitioner*” - marcou de forma muito particular esta tese de doutoramento e o desenvolvimento da metodologia de investigação, determinando um processo de aprendizagem rico mas um pouco fragmentado, o que pode, se não for bem explicado e sustentado, fragilizar o resultado final.

Existe a consciência de que um doutoramento é um processo de investigação que visa a criação de novo conhecimento científico e que deverá ser suportado pelo desenvolvimento de um correcto método de investigação científica (Eco, 1977).

No entanto, o trabalho desenvolvido foi também sensível ao que são hoje as discussões que se têm vindo a desenvolver no seio da *European University Association* e que têm chamado a atenção para a necessidade de articular o desenvolvimento das investigações doutorais com i) as políticas e estratégias da Universidade, em particular na sua articulação com a região envolvente; ii) a produção de um diálogo interdisciplinar e de um pensamento inovador e criativo; iii) os esforços para o desenho de uma estratégia de internacionalização (criação de redes internacionais, apoio à mobilidade, aumento da “massa crítica”) da instituição e do investigador e iv) o apoio à articulação e cooperação com empresas e instituições públicas do sector, como ferramenta para inovação e transferência do saber produzido (EUA, 2007; 2009).

Deste quadro importa sublinhar a importância que a Universidade de Aveiro tem vindo a dar à relação entre teoria e prática profissional, algo que está incorporado no seu lema

---

<sup>2</sup> Semana Aberta da Ciência & Tecnologia, de 2003 a 2008; e Academia de Verão, 2008

<sup>3</sup> Link em <http://cidadescriativas.blogs.sapo.pt/>

<sup>4</sup> <http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/>

<sup>5</sup> <http://noeconomicrecoverywithoutcities.blogs.sapo.pt/>

<sup>6</sup> <http://www.globalcitynetwork.org/>

(*"theoria poiesis praxis"*), e à construção de redes entre saberes e práticas, com preocupação de relacionar os resultados da investigação com os interesses e necessidades da sociedade.



Figura T 3- Theoria Poiesis Praxis

Fonte: Universidade de Aveiro

Neste particular, importa referir a criação de uma Pró-Reitoria para o Desenvolvimento Regional, que sublinha a importância que a Universidade de Aveiro concede à relação com as comunidades locais e organismos do poder local. Através desta Pró-Reitoria, pretende-se estimular i) a definição de novas avenidas de interesse e investigação sobre os mecanismos de cooperação com autarquias; ii) a articulação de saberes científicos em resposta a problemas e desafios da comunidade e iii) a valorização dos saberes científicos e tácitos na qualificação das trajectórias de desenvolvimento local.

Neste sentido, os desafios que se colocam ao desenvolvimento de um doutoramento em planeamento do território na Universidade de Aveiro não podem ser insensíveis ao quadro anteriormente traçado, ao percurso profissional misto - que equilibra uma vida académica e de investigação com uma vida profissional - pelo que sublinham dois desafios importantes desta tese: i) esforço de ligação entre teoria e prática, fundamentado na produção de um quadro de referência para o planeamento do território e ii) desenvolvimento de uma reflexão crítica sobre práticas de planeamento.

#### 1.4. ESTRUTURA DA TESE

A tese de doutoramento foi organizada em duas partes. A primeira (CAPÍTULO 2-6) de contextualização teórica e a última (CAPÍTULO 7) relacionada com o trabalho empírico.

O primeiro capítulo da parte teórica centrou-se no PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO (CAP 2.) e procurou definir os conceitos base desta dissertação. Partindo de uma clarificação do conceito de território, explorou uma formulação centrada nas dimensões biofísicas, físico-humanizados, socio-relacionais, económico-funcionais e de soberania. A partir da definição de território e da leitura do conceito genérico de planeamento, clarificou-se o entendimento de planeamento do território que esta tese defende.

O segundo abordou as METODOLOGIAS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO (CAP 3.) onde se identificaram, descreveram e caracterizaram seis tipologias de metodologia de planeamento do território: Survey-Analysis-Plan, Racional-Compreensivo, Incrementalista, Por Projecto, Colaborativo e Evidence-Based. No final do capítulo foi feito um esforço de síntese para posterior definição de orientações metodológicas para o planeamento do território.

O terceiro debruçou-se sobre ACTORES EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO (CAP 4.), onde se desenvolveu um esforço de conceptualização dos actores de acordo com o papel no planeamento do território e tipificação dos seus meios e motivações.

O quarto capítulo centrou-se na PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO TERRITORIAL (CAP 5), onde se procurou definir participação e suas principais características, após o que se definiram instrumentos e palcos de participação. Concluiu-se com uma definição de tipologias de participação em planeamento do território.

O quinto e último capítulo desenvolveu a PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES EM PLANEAMENTO TERRITORIAL (CAP 6), onde, articulando os capítulos anteriores, se sistematizou a participação dos actores nas diferentes Metodologias de Planeamento definidas, sugerindo-se um conjunto de princípios e orientações metodológicas. Esta formulação assentou na produção de um referencial metodológico para o planeamento do território, objectivos da participação e orientações para a participação dos actores no exercício do planeamento do território.

Com base no resultado da contextualização teórica, foi desenvolvido um ESTUDO DE CASO (CAP 7.) centrado em quatro experiências de planeamento: Murtosa Ciclável, CicloRia, Parceria para a Regeneração Urbana do Parque da Sustentabilidade e Projecto urbano para a Avenida. Cada um dos casos foi analisado com base em quatro aspectos principais: i) identificação do contexto; ii) análise face aos princípios metodológicos de planeamento do território; iii) análise face aos princípios metodológicos de participação e iv) uma leitura à luz das orientações metodológicas de planeamento e de participação dos actores. No final foi ensaiada uma análise comparativa das quatro experiências.

A tese termina com um capítulo de conclusões, onde se produz uma síntese das conclusões de cada um dos capítulos e se ensaia um conjunto de reflexões finais sobre análise dos princípios metodológicos de planeamento e dos princípios metodológicos de participação dos actores.

# **PRIMEIRA PARTE - CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA**



## 2. PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO





“We can only make the most of the potential of planning if we find new ways to involve people and adopt radical approaches to improving the quality of life for residents. Planning has to be more relevant, more interesting, more effective and more efficient. It needs a culture change. It needs to raise its game. It needs to excite people.”

Jonh Prescott, Deputy Prime Minister at Local Government Association (LGA), 2006



## 2. PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

### 2.1. SOBRE O CONCEITO DE TERRITÓRIO

#### 2.1.1. VISÃO INTRODUTÓRIA

O desenvolvimento deste capítulo deve ser lido no quadro do âmbito desta tese, o qual pretende explorar o desenvolvimento de metodologias de planeamento do território de base colaborativa. Neste sentido, procura-se mostrar que o território deve ser entendido na sua pluralidade de dimensões, não só materiais, ligados à sua dimensão física, como também imateriais, e que o planeamento do território deve procurar interpretar e responder a essa diversidade.

O entendimento sobre esta matéria sugere que, conceptualmente, “território” é mais do que um objecto material (biofísico ou humanizado, no seu sentido mais lato); é também um objecto imaterial, resultado de um processo relacional, socialmente construído e multi-identitário, com lógicas e interesses contraditórios que resultam da diversidade dos interesses sociais e económicos em presença. Mas esta diversidade é também fruto de diferentes potenciais de desenvolvimento e de relações de soberania diversas, a várias escalas, frequentemente sobrepostas e com interesses concorrentes.

Talvez se justifique, nesta introdução, começar por referir que não existe um entendimento único sobre o papel e relevância do conceito de “território” (quer enquanto objecto de acção individual ou colectiva, quer enquanto objecto de interesse científico) e que a dinâmica do objecto “território” mostra que ele não é estático, tem vindo a mudar, e que sobre ele tem vindo a ser produzida investigação relevante.

Partindo de uma abordagem da literatura comum, é possível encontrar significados tão distintos para a palavra “território” quanto “uma área de uma jurisdição” - um significado de natureza político-administrativa - ou um significado geral de base geográfica - “uma grande extensão de terra” (Porto Editora, Infopedia).

Uma pesquisa na literatura científica geral também permite perceber que o termo “território” é utilizado em diferentes contextos, com significados diferentes: “território de soberania” (ciência política), o “território de vivência animal” (biologia e antropologia), ou a “marcação do território por um indivíduo ou grupo de indivíduos” (psicologia).

Se se explorar uma abordagem etimológica, o “território” tem um duplo entendimento. Por um lado, o território como “*terra-territorium*”, isto é, um espaço físico de identificação e apropriação para quem tem o privilégio de o poder usufruir; por outro, o “território” como “*terreo-territor*”, o espaço que se afirma pelo poder do terror e do medo, pela dominação jurídico-política da terra (Haesbaert, 2004:1-2).

O território tem merecido, ao longo da história, uma particular atenção, quer como objecto de acção ou intervenção por parte do homem (pensada ou casuística), quer como produto analítico por parte de diferentes ciências (sociais e outras).

Enquanto objecto de intervenção, o território gerou, ao longo do tempo, diferentes motivações. Começou por ser um espaço de fornecimento dos bens essenciais à subsistência do homem, sendo transformado através de intervenções de edificação e infra-estruturação para acolher as principais actividades humanas (defesa e protecção, habitação) e seus suportes (vias e espaços públicos) - no fundo, a sua transformação física. Paralelamente, o território foi sendo o palco de diferentes actividades humanas (trabalho e sociabilidade) que exigiram crescentes necessidades, com consequências na transformação física referida, e que tornam premente a regulação do seu funcionamento (soberania).

Claval (1996:7) refere o início do século XX como um marco na atenção prestada ao território, através de um novo enfoque relacionado com “problemas” ligados à “geografia política” - muito por via da concepção do espaço “destinado a uma nação e estruturado por um Estado” - e como consequência das dificuldades sentidas na gestão da distribuição da população, na garantia da segurança e nos conflitos relacionados com os limites administrativos.

O destaque relativo como categoria de análise por parte das ciências sociais, com algumas excepções é certo, fica a dever-se a uma herança positivista da compartimentação do conhecimento que sempre valorizou as dimensões clássicas da economia, da sociologia ou da ciência política. Mais recentemente surgem outras preocupações científicas com o conceito “território” que salientam uma visão interdisciplinar (planeamento territorial).

O estudo do “território” tem vindo a assumir, assim, na contemporaneidade, um crescente papel como fonte de conhecimento do funcionamento e organização das sociedades e como um meio para aí poder intervir e regular, tendo por isso um crescente valor científico e operativo.

Do ponto de vista operativo - da motivação da acção colectiva - o território suscita interesse pelo facto de funcionar como suporte fundamental do desenvolvimento das sociedades: uma plataforma de permanente interacção, consistindo naquilo que Fournier (2007:30) designa como a “espacialidade das sociedades”. Para além disso, o termo permite uma relativa “apropriação etimológica”, pelo facto de ser facilmente apreendido, quer por profissionais quer por cidadãos, permitindo estabelecer um diálogo comum. Por último, o território é hoje uma dimensão essencial para a construção de políticas públicas, tanto por razões de escassez (racionalidade e eficácia), como de sensibilidade (sustentabilidade) e de proximidade entre decisores e eleitos (democracia).

Ainda assim, importa evidenciar a existência de diferentes entendimentos e interpretações. Estes são produzidos pelo facto da terminologia “território” ser usada com referência a escalas geográficas muito variáveis (global, nacional, regional ou local) o que pode induzir ao aumento da sua complexidade, dificultando a sua compreensão (“território europeu”, “territórios de vizinhança”).

Para além disso, existem designações que frequentemente são utilizadas com significado semelhante. Por exemplo, é frequente o conceito “território” ser usado na literatura com significados próximos do conceito de “espaço”.

Nesta matéria, vários autores tendem a discutir a diferença, com posições distintas. Segundo Haesbaert & Limonad (2007), é difícil explicitar a diferença porque, de facto, são sinónimos. Contudo, outros autores entendem-no como palco ou matéria-prima do território, valorizando com isso a sua dimensão material ou de suporte (“sistemas de objectos” naturais ou artificiais) (Brunet, 1986; Raffestin, 1980; Santos, 1978), enquanto outros acrescentam a dimensão imaterial das relações sociais (“sistemas de acções”), orientadas para fins ou objectivos específicos (Lefebvre, 1974; Santos, 1978; Massey, 1997).

Como se irá explicitar seguidamente, no conceito de território cruzam-se diferentes dimensões ou características, enquanto espaço biofísico e físico (aquilo que tradicionalmente se entende por objecto da geografia física e da geografia urbana), enquanto espaço relacional (ou o objecto da geografia humana ou da sociologia urbana), enquanto espaço desenvolvimento (ou o que se estuda na geografia económica, economia urbana ou planeamento do desenvolvimento) e, por último, enquanto espaço de soberania (o objecto de estudo da geografia política).

A primeira dimensão considera o território na sua dimensão material, o território natural (biofísico) e o território construído ou humanizado (implantação física das actividades

humanas), aquilo que Santos (1978; 1988:26) refere como “o conjunto dos sistemas naturais e dos sistemas de coisas sobrepostas”, formando a paisagem (rural e urbana).

Existe a consciência de que esta leitura sobre o “território físico e biofísico” é parcial e não considera outras dimensões relevantes, que irão ser tratadas nos subcapítulos seguintes, nomeadamente a relevância das relações sociais (a segunda dimensão, o território, espaço relacional), económicas (a terceira dimensão, o território, espaço desenvolvimento) e políticas (a quarta dimensão, o território, espaço soberania) que constituem e fabricam “território”, tema que esta tese de doutoramento pretende aprofundar.

De uma forma geral pode referir-se que a literatura desenvolve o conceito de território sobre diferentes prismas, nomeadamente explicitando a dimensão de limite, de conteúdo, função e processo/resultado. Parece importante situar cada uma destas abordagens como introdução aos subcapítulos que se seguem.

No que se refere ao limite, o território aparece como um espaço delimitado, de forma mais ou menos rigorosa, acentuando a noção de existência de um conjunto de características que lhe conferem uma determinada unidade (social, económica, espacial ou político-administrativa) ainda que isso possa ocorrer em diferentes escalas sobrepostas (local, municipal, regional, nacional e europeia). A noção de limite tem ainda dois significados importantes: um significado etológico que explica o comportamento animal, “a necessidade de possuir ou pertencer a um território” (Ardrey, 1966) e um significado legal, definido por lei internacional e que explicita que o conceito de Estado (de soberania) tem de ter obrigatoriamente um território físico delimitado, com um princípio fundamental que é o de que cada povo tem um poder específico sobre o seu território.

Quanto ao conteúdo, o território é explicitado como constituído pelo conjunto de funções e meios sociais, económicos e culturais (“ensemble de lieux et milieu” como refere Lacour (2010)), mas também o suporte de populações, infra-estruturas e actividades. O conteúdo é assim feito de diversos recursos territoriais (pertinentes, porque têm um fim; apropriados, isto é, necessários e com poder; latentes, nem sempre visíveis; materiais e imateriais) e agentes num processo de relacionamento e coordenação. Este conteúdo apresenta diferentes tendências de aglomeração/concentração e dispersão espacial, de segregação e produção de desigualdades espaciais (de riqueza, por exemplo).

Para além disso, o território serve diferentes funções. Alguma literatura aborda as funções de sobrevivência (alimentos, tecto e vestes), de defesa e exploratória ou de descobrimento (conhecer o meio e de se familiarizar). Outra, de base antropológica, identifica as funções ambientais (equilíbrio ecológico), produtivas (actividade económica primária) e de suporte (infra-estruturas, edificação).

Por último, o território é o resultado de processos e dinâmicas que o vão modificar constantemente. É um espaço dinâmico, que se constrói por acção de diferentes actores que colocam questões comuns e que as tentam resolver de forma conjunta, fabricando com isso o território (portanto o território como modo de construção e estruturação do espaço a partir da resolução de problemas pontuais comuns). Mas é, ao mesmo tempo, a cristalização de fenómenos sociais, económicos e políticos (“a tecntonização do território” como sugere Lacour (1996:34)).

Em síntese, pretende-se explorar neste subcapítulo as diferentes abordagens do conceito de “território”, enquanto objecto de conhecimento e investigação por parte de diferentes ciências e enquanto objecto de intervenção por parte da acção colectiva de comunidades e da administração pública, discutindo a sua relevância, funções e características fundamentais.

Nos seguintes pontos será assim explicitado:

- Território Material, que inclui:

- O território biofísico - corresponde ao espaço geográfico natural, constituído pelos elementos biofísicos (suporte geológico, recursos hídricos e solo, incluindo fauna, flora e vegetação) e pela relação que estabelece com o homem;
- O território físico humanizado - corresponde ao espaço físico produzido pelo homem, de natureza cada vez mais complexa, resultado da sua actividade humana, da sua acção técnica e política, com diferentes formas e funções, sem continuidade e contiguidade física e sem delimitação física definida;
- Território Imaterial, que inclui:
  - O território sócio-relacional - resultado da acção de diferentes actores que se relacionam (com diferentes interesses, conflitos e formas de poder), num processo permanentemente incompleto e socialmente construído, produzido para realizar funções e significados, espaço agregador de diferentes identidades, para ser apropriado;
  - O território económico-funcional - centra-se no potencial ou resultado da actividade de agentes económicos no território, suas relações crescentemente complexas e interdependentes, e a diferentes escalas (locais e globais), e as condições de acesso ao seu suporte físico;
  - O território soberania - entendido como o espaço geográfico das soberanias político-administrativas, que se estabelecem em diferentes níveis, frequentemente em tensão e conflito.



Figura T 4 -Dimensões do Conceito de Território

Fonte: Autor

Cada uma das abordagens apresentadas em seguida centra-se em problemáticas actuais, sendo que do seu enunciado sintético resulta a percepção do conceito.

### 2.1.2. O TERRITÓRIO BIOFÍSICO

O TERRITÓRIO BIOFÍSICO (TB) tem sido objecto de estudo em diversas disciplinas científicas.

Ribeiro (1978:70) ensaia uma distinção entre as ciências que se dedicam ao estudo do território biofísico. Refere que a Geografia é a mais importante de todas porque se ocupa da “descrição da Terra”, sublinhando que o “destino do homem é inseparável do da terra”; identifica, para além daquela, a *Chorographia* como o “estudo das particularidades físicas e humanas dos lugares” e o estudo da Geologia, pela importante compreensão do tempo geológico.

Para além do atrás citado, Daveaux (1977:292) e Ribeiro (1978:72) introduzem o conceito de Ecologia, como o “estudo das relações dos seres vivos com o ambiente físico e biológico (habitat)”. Ribeiro (1978:72) refere que é do cruzamento disciplinar entre a Geografia, a Botânica e a Ecologia que surge a referência ao Ecossistema ou “sistema ecológico”.

Magalhães (2007:104) acrescenta o conceito de Paisagem, que “encerra uma noção de paisagem natural transformada pelo homem” que durante muitos anos teve um entendimento cenográfico. Mais recentemente, o conceito evoluiu e a essência do objecto Paisagem “deixou de ser ele próprio” para passar àquilo “que ele revela a quem o souber interpretar, o que exige uma descodificação de sinais para que, aquilo que não é visível, seja identificado”, sendo definido como “a imagem que resulta da interacção entre os processos naturais e os antrópicos” (ibidem:106-107).

Citando Cabral (1980), Magalhães (2007) introduz a questão da necessidade de uma visão de conjunto dos espaços naturais e refere o conceito de Contínuo Natural como “o sistema contínuo de ocorrências naturais que constituem o suporte da vida silvestre e da manutenção do potencial genético e que contribui para o equilíbrio e estabilidade do território”.

De uma forma geral, o território biofísico corresponde ao espaço geográfico natural, constituído pelos elementos biofísicos (suporte geológico, recursos hídricos e solo, incluindo fauna, flora e vegetação) e relação que estabelecem com o homem.

Vários autores têm procurado clarificar a definição de Território Biofísico. Raffestin (1986:175) define território biofísico como a “matéria-prima do território”, o “substrato ou palco, pré-existente ao território” e que preexiste “a qualquer acção intencional de determinado actor que dele se procure apropriar”. Trata-se de uma definição demasiado ampla e genérica que apela à noção de território original, suporte de actividades e dinâmicas.

Já Isnard (1982) defende que o território natural (ou biofísico), ou o meio natural, se define “pela correspondência necessariamente estabelecida entre as suas características físicas e as espécies vivas que nele se fixaram”, apresentando-se como uma realidade objectiva que “não se deve ao homem, que existe sem ele e que se desarticula logo que ele intervém”.

Outros autores definem o território biofísico de forma mais precisa e identificam-no como o resultado da interdependência entre os seus elementos, as características físicas e comunidades que o habitam. De uma forma geral, o conceito centra-se na necessidade de compreender o seu carácter estrutural heterogéneo mas interdependente, linear mas constituído por espaços de dimensão diferente (micro e grandes espaços), que respondem às diferentes funções anteriormente identificadas.

São várias as abordagens que se têm vindo a produzir para uma melhor compreensão dos territórios-biofísicos, numa lógica de continuidade física, mesmo entre elementos de dimensão ou função diferenciada, por exemplo em contextos urbanos. Desenvolveu-se

nessa sequência o conceito de Estrutura Ecológica ou Estrutura Verde como forma de garantir o “Continuum Naturale” (MCharg, 1969; Forman, 1986; Ahern, 1995).

A literatura sistematiza vários tipos de funções do “território biofísico” (também designadas por vocações), que vão desde a “exploração e produção”, o “lazer”, e a “preservação, protecção e conservação”, distinguindo diferentes níveis de intensidade de uso ou capacidades de carga (do maior ao menor). De uma forma mais específica, são identificadas as seguintes funções do território biofísico: i) funções ambientais, ligadas à regulação do ciclo hidrológico, regulação bioclimática, diminuição da concentração da poluição, contribuição para o equilíbrio ecológico e aumento de biodiversidade; ii) funções sociais, relacionadas com a sua utilização lúdica, recreativa, cultural, pedagógica e terapêutica; iii) funções económicas, associadas à produção de alimentos e exploração de recursos minerais.

A atenção que a sociedade contemporânea tem vindo a dar ao território resulta da valorização ambiental, social e económica das suas funções, mas também das preocupações com o seu equilíbrio, tendo surgido a esse propósito o conceito de sustentabilidade que, de alguma forma, caracteriza “o desenvolvimento capaz de satisfazer as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras virem a satisfazer as suas próprias necessidades” (WCED - Brundtland Report, 1987).

A este propósito, Maclaren (1996), citado por Baptista (2006), sublinha a necessidade de diferenciar a sustentabilidade, de desenvolvimento sustentável, sendo que o primeiro conceito descreve “um estado desejável de condições que persistem no tempo, enquanto o termo desenvolvimento implica um processo para obter essa sustentabilidade”, ou seja, sublinha a dimensão política da questão.

Vários autores sustentam que o desenvolvimento sustentável deve ter em conta três pilares (o económico, o social e o ambiental), com uma perspectiva temporal de curto, médio e longo prazo que responda às preocupações mais globais, mas também particulares, das comunidades que habitam os territórios.

Segundo Batista (2006: 40), todas as definições “são unânimes na questão da compatibilidade entre desenvolvimento e preservação do ambiente, na equidade intergeracional, apresentando no entanto diferenças na variedade de vertentes que englobam e que reflectem uma evolução natural das preocupações que hoje prioritariamente afectam as sociedades, em particular as sociedades ocidentais”.

Vários autores argumentam que apesar de se constatar um relativo consenso face aos objectivos do conceito de desenvolvimento sustentável, o mesmo não acontece quando se passa do plano teórico para a acção, pelo que, apesar da sua grande difusão (e mediatização), a maioria das políticas ainda não o integra de forma explícita (Redclift, 1995; Fidélis, 2001). Existe uma discussão relevante sobre esta questão que tem a ver com a articulação entre crescimento económico e ambiente. Alguns autores referem que a postura positiva do discurso político (“crescimento faz parte da solução e não do problema”) pode induzir uma preocupante ambiguidade perturbadora de uma eficaz clarificação e aplicação do conceito.

Numa apreciação global aos documentos de referência produzidos sobre a temática<sup>7</sup> pode sublinhar-se a crescente atenção dos instrumentos de política pública à escala nacional, europeia e mundial, para intervir no território biofísico a dois níveis: por um lado, na regulação do seu uso e transformação, por outro, na sua promoção e valorização.

---

<sup>7</sup> Do conjunto salientam-se os seguintes marcos: i) Limites do crescimento (Meadows, 1960); ii) Relatório Brundtland (1987) – conceito de desenvolvimento sustentável; iii) ONU, Conferência do Rio de Janeiro – Cimeira da Terra (1992) – o conceito de desenvolvimento sustentável e de biodiversidade; iv) Criação da Agenda Local 21 (1992); v) Protocolo de Kyoto (1999); vi) Conferência Rio +10 (Joanesburgo, 2002) – sob o tema da energia; vii) a questão do aquecimento global e emissão de gases com efeito de estufa (EU 2050); viii) a declaração para uma “Rede Verde Europeia” (AEVV, Madrid, 2010)



### 2.1.3. O TERRITÓRIO FÍSICO HUMANIZADO

O TERRITÓRIO FÍSICO HUMANIZADO (TFH) tem justificado uma relevante atenção por parte de diversas disciplinas científicas, desde a Geografia Urbana ao Ordenamento do Território e Urbanismo (compreensão e regulação da forma e estrutura da ocupação humana do território), e a Arquitectura (centrada no objecto – edifício - ou conjunto de objectos que constituem o território físico-humanizado).

O território, enquanto espaço físico produzido pelo homem, resultado da sua actividade humana, da sua acção técnica e política, tem vindo a tomar forma através de diferentes processos de transformação urbana e rural do solo. Importa registar que esta dimensão urbana do território tem vindo a ganhar um peso significativo, em particular no último século, em grande parte pelo facto de consistir na expressão física da actividade dos diferentes actores políticos, económicos e sociais.

Em resposta a esta significativa expressão, o território físico humanizado tem merecido um crescente interesse por parte de investigadores e cientistas, numa diversidade de questões, que vão desde a compreensão do conceito de cidade à ideia de crescimento urbano (Portas, 2012; Sola Morales, 1997; Archer, 1999, Carvalho, 2003; Secchi, 1993), ao estudo comparativo das formas de “ocupação dispersa /concentrada” (Carvalho, 2011), à interpretação da lógica do crescimento da “cidade difusa” (Portas, 2011; Indovina, 2011; Domingues, 2010), passando pela discussão do carácter da “urbanidade e da condição urbana” (Lynch, 1960). A multiplicidade de questões estende-se à investigação das temáticas da mobilidade e transportes, com destaque recente para a importância de um novo olhar para o espaço público, quer do ponto de vista social (acessibilidade para todos), quer da saúde, lazer e ambiente (modos suaves de mobilidade) e terminando no estudo das particularidades mais ou menos evidentes da forma de ocupação dos territórios rurais (Figueiredo, 1994; 1999) e da valorização dos elementos patrimoniais arqueológicos, arquitectónicos e culturais (UNESCO, 1972).

Procurando detalhar um pouco mais as questões atrás referidas pode dizer-se o seguinte: no que concerne ao território físico humanizado, um dos primeiros conceitos importantes é o de cidade. Portas (2009:62) caracteriza o seu carácter polissémico pelo facto de denotar “diferentes lugares e aglomerações de vida e forma ditas urbanas”, sendo possível usar “diferentes tipos de tipos ou padrões consoante a idade, dimensão, densidade, ou morfologia dominante”.

Acontece que, por via da expansão e pulverização do fenómeno da urbanização, hoje a literatura discute muito os diferentes conceitos de “forma e estrutura urbana”. Uma das discussões mais relevantes centra-se na dificuldade de compreensão e explicação da unidade referencial do território físico-humanizado, a cidade.

Sola Morales (1997) estudou os fenómenos de crescimento urbano e aponta como causas estruturais do crescimento os desequilíbrios regionais e movimentos migratórios, a industrialização, o mercado do solo e as políticas públicas territoriais (desenvolvimento e ordenamento). Para perceber as formas de crescimento, o autor sugere a necessidade de compreender a relação entre morfologia de suporte e a localização das actividades, no fundo as diferentes formas e combinações de urbanização, loteamento e edificação. Perante a emergência de novos fenómenos do crescimento, nomeadamente de natureza suburbana ou de génese ilegal o autor sugere a necessidade de recuperar o potencial das unidades territoriais estruturais (bairros, quarteirões).

Carvalho (2003) procura identificar elementos de racionalidade da ocupação urbana e lembra a necessidade de ter em conta que o território físico humanizado (ou cidade) é constituído por partes, cada uma com os seus próprios elementos, ainda que com carácter permeável e articulado, o que poderá contribuir para a sua organização e funcionamento.

Barata Salgueiro (2001) caracteriza o momento urbano actual como de fragmentação espacial e social, resultado de um aumento da diversidade da estrutura social ou de processos policêntricos de desenvolvimento urbano. Na mesma linha, Sá Marques (2004) refere que é importante articular a reflexão conceptual sobre processos de urbanização (territorialmente diferenciados) e processos de industrialização e terciarização. A autora refere a necessidade de identificar os sistemas territoriais locais, apontando ser importante abandonar os conceitos tradicionais de cidade/campo, centro/periferia.

Ascher (1998) identifica uma “nova era da cidade”, a de “uma metrópole heterogénea e diversa” resultando de “diversas lógicas, antigas e contemporâneas” o que levou Lauwe (1982) a anunciar o “fim das cidades”. Ainda assim, Chalas (1998:205) argumenta que o fim anunciado não é mais do que “o fim de uma determinada concepção de cidade”, dando origem a uma cidade emergente com “novos fundamentos, formas específicas e novos modos de vida”.

Por outro lado, Ascher (1995) refere que os novos espaços produzidos pelas dinâmicas urbanas contemporâneas não são, ou não são simplesmente, aglomerações ou áreas metropolitanas, conurbações, regiões urbanas, bacias de residência, bacias de emprego, bacias de vida, distritos, cidades-regiões, megalópoles ou cidades globais, não são apenas territórios, mas “modos de vida e de produção” com enorme complexidade, o que torna difícil a sua “definição geográfica, estatística e representação”.

O conjunto de transformações dá-se igualmente num quadro de transformação macro-infraestrutural (auto-estrada, circulares, variantes, telecomunicações,) que contribui para o estilhaçar dos conceitos do urbanismo clássico (cidade limitada, urbano/rural, perímetros urbanos, ...), obrigando a análise e a projectualidade a entenderem este espaço da “cidade alargada” (Secchi, 1993).

Por outro lado, importa introduzir aqui as preocupações com a imagem da urbanidade, ou da cidade (Lynch, 1960), para situar a importância da forma física da cidade na melhor percepção por parte de quem a usa. Lynch (1960:46) refere a importância dos elementos da cidade (caminhos, limites, bairros, pontos nodais, marcos) e o seu potencial para uma melhor legibilidade do espaço urbano (orientação, produção de quadros mentais, maior segurança e empatia territorial), uma melhor estrutura e identidade (contribuir para uma diferenciação dos diferentes espaços, facilitar o reconhecimento) e, por fim, uma melhor expressividade ou significado. Acontece que estes elementos nucleares que criam cidade (rua, bairro, unidade de vizinhança) estão hoje em processo de profunda transformação, quer por via das transformações do território consolidado, onde essas dimensões ainda se podem identificar, quer pelo seu aparecimento fragmentado em novos contextos espaciais (disperso).

Mais recentemente, a questão dos custos e benefícios da ocupação dispersa tem merecido particular atenção, com esforço de quantificação dos diferentes modelos urbanos (Carvalho, 2011; Burchell, 2000).

No que concerne aos territórios físico-humanizados ligados à função de mobilidade, vários autores sublinham que o território físico-humanizado de função mobilidade foi construído numa lógica “predict and provide” que levou à criação de grandes infra-estruturas rodoviárias que sustentaram a promoção do transporte individual. No entanto, esta lógica de construção evoluiu para novas abordagens ligadas à mobilidade sustentável, de promoção dos transportes colectivos e modos suaves de mobilidade (andar a pé e de bicicleta) e de valorização da acessibilidade para todos - desenho universal (Teles, 2005).

De entre os territórios físico-humanizados, sobretudo em elementos ou territórios mais antigos, surgiram nos últimos anos esforços de valorização e preservação patrimonial. Em

sequência, surgiram diversas classificações, quer de âmbito local, nacional ou mesmo mundial<sup>8</sup>.

Por último, em referência aos territórios físico-humanizados rurais, Figueiredo (2003) defende que de alguma forma se assiste ao desaparecimento do “rural”, quer enquanto objecto de estudo das ciências sociais - atendendo ao surgimento do conceito de rururbano (Figueiredo (2003:130) citando Kayser, 1990 e O’Cinneide, 1991), quer enquanto espaço físico, económico, cultural e social dotado de especificidade – com uma certa diluição no urbano e no global (Figueiredo (2003:130) citando Melo, 1992) - quer ainda na forma de renascimento, pela crescente valorização social de que é alvo pela procura das características que tradicionalmente lhe estão associadas.

Sobre os espaços físico-humanizados rurais do povoamento dito disperso, os “espaços de dimensão muito variada que separam e ligam as áreas edificadas” (Portas, 2009), o qual recomenda um esforço de aprofundamento do conhecimento das suas dimensões ecológicas, paisagísticas e de comunicação.

Existem vários documentos de referência que têm sido produzidos sobre o território físico-humanizado. Correndo embora o risco de incluir documentos de natureza e âmbito muito diferentes, importa sublinhar a amplitude de preocupações que têm vindo a ser produzidas sobre o assunto<sup>9</sup>.

Vários autores têm procurado clarificar a definição de território físico-humanizado.

Em primeiro lugar, importa situar o conceito de urbanização. Este pode ser entendido como o processo de transformação do território, com diferentes padrões locativos, intensidades (densidades) e formas.

Acontece que este conceito de urbanização tem vindo a assumir formas cada vez mais complexas, o que torna os conceitos tradicionais de “cidade” (geométrica e geograficamente delimitados ou com contiguidade física) cada vez mais frágeis e de menor capacidade explicativa da realidade.

Carvalho (2003) introduz o conceito de cidade alargada, definida como “sendo cada cidade compacta/contínua, com a sua envolvente mais próxima, podendo integrar outras aglomerações, fragmentos urbanos e construção dispersa e ainda as ocupações agro-florestais ou naturais com que se interpenetra”.

Portas (2009) e Indovina (2010) vão um pouco mais longe e desenvolvem o conceito de “cidade extensiva” ou “cidade difusa”, que pode significar “lugar ou conjunto de lugares onde a vida urbana se pode desenvolver”, ainda que não exista uma proximidade, compacidade ou contiguidade física. As palavras “extensiva” e “difusa” aparentam possuir significados semelhantes mas possuem diferentes características. Segundo Portas (2009:62), o conceito de “dispersão” encontra-se associado à existência de “fragmentos de urbanização”, enquanto o conceito de “difusão” se define pela “edificação pontualizada, assente no cadastro e em preexistências”.

Domingues (1999:43) explica o conceito da “cidade difusa” que, no seu entender, corresponde a uma família de conceitos ainda não estabilizados (“cidade de baixa densidade, expansão suburbana, urbanização rural difusa, meta-polis, etc). O entendimento desta “cidade difusa” é visto de forma contraditória. Segundo o autor, os nostálgicos da cidade compacta olham-na de uma forma negativa (“cidade desaparecida”). Para os outros, que o autor designa de incondicionais, é a “emergência de um novo modelo

---

8 Convenção sobre a protecção do património mundial, cultural e natural - UNESCO, 1972

9 Principais referências: i) de natureza programática - movimentos utopistas - conceito de Cidade Jardim (Howard, 1898); Carta de Atenas (CIAM, 1933); nova Carta de Atenas (AIU, 2003); ii) de natureza ambiental - (Cidades Sustentáveis (EU, Acordo de Bristol); iii) de natureza económica - Custos e benefícios da ocupação dispersa (UA, 2011); iv) de natureza cultural - Convenção sobre a protecção do património mundial, cultural e natural (UNESCO, 1972) e v) de natureza social - acessibilidade para todos (Design inclusivo)

de expansão urbana”. Mais recentemente, Domigues (2010) analisa a dialética rua/estrada, explicitando os efeitos da metamorfose urbana que ocorre no mundo não citadino, em que a infra-estrutura passa a ser “um gerador e uma lógica de urbanidade, não perversa, mas natural”.

A conceptualização de Archer (1999) – a que designou por Metápole (ou meta-metrópole) - traduz um “conjunto de espaços em que a totalidade ou parte dos habitantes, das actividades económicas, ou dos territórios, está integrada no funcionamento quotidiano (ordinário) de uma metrópole” (Archer, 1999: 168). O conceito constitui geralmente uma “única bacia de emprego, de residência e de actividades, e os espaços que a compõem são profundamente heterogéneos e não necessariamente contíguos”, compreendendo, pelo menos, algumas centenas de milhares de habitantes (“cidade alargada”).

Para além disso, importa sublinhar as diferentes funções que o território físico-humanizado desempenha, as quais incluem, no espaço edificado, a função residencial (habitação) e de acolhimento empresarial (comércio, serviços e indústria), e no caso do espaço não edificado, as funções de lazer, mobilidade e suporte de infra-estruturas.

Fica assim clara a crescente complexidade do fenómeno urbanização, o que obriga a re-conceptualizar as noções clássicas de território urbano (urbano, cidade, relação centro/periferia, rua, unidade de vizinhança).

Da análise anterior, identifica-se como principal foco de atenção do território físico-humanizado o espaço construído, com suas diferentes formas e estruturas urbanas, os seus valores de referência patrimonial e as infra-estruturas que lhe dão suporte. De uma forma geral, o conceito “território físico-humanizado” corresponde ao espaço físico produzido pelo homem, de natureza cada vez mais complexa, resultado da sua actividade humana, da sua acção técnica e política, com diferentes formas e funções, sem continuidade e contiguidade física e sem delimitação física definida.

#### **2.1.4. O TERRITÓRIO SÓCIO-RELACIONAL**

No quadro da presente investigação, centrada sobre a perspectiva colaborativa da actividade do planeamento territorial, esta dimensão sócio-relacional do território assume particular relevância, porque se trata, de certo modo, da identificação da natureza das relações sociais que se estabelecem no território ou a seu propósito.

O TERRITÓRIO SÓCIO-RELACIONAL (TSR) enquadra-se na dimensão imaterial do conceito de território, tendo sido objecto de crescente atenção por parte das disciplinas da Geografia Humana (que estuda a relação entre sociedade e território), Sociologia Urbana e Rural (estudo das relações sociais – entre indivíduos, grupos e agentes sociais, dentro do espaço urbano ou rural), Antropologia Urbana (estudo da vida social urbana segundo diferentes papéis: lar e parentesco, abastecimento, lazeres, vizinhanças e tráfegos<sup>10</sup>).

A relação entre as dimensões materiais e imateriais do território não é estanque. O território imaterial cruza-se nas diferentes dimensões do território material e está relacionado com o “controle, o domínio sobre o processo de construção do conhecimento e as suas interpretações” e pertence ao “mundo das ideias, das intencionalidades, que coordena e organiza o mundo das coisas e dos objectos: o mundo material” (Santos, 1978 citado por Fernandes, 2008).

TSR resulta da ideia do território como um resultado socialmente construído, contrariando a noção racionalista e positivista de território. Este é, pois, uma construção histórica e social, aliás uma das principais heranças que recebemos da produção colectiva,

---

<sup>10</sup> Hannerz (1980)

com profundo significado ontológico (“ligado ao conhecimento do ser/sociedade”), de poder e de referências simbólicas (Haesbaert & Limonad, 2007:42).

Castells (1979:62) chama a atenção para o risco de uma abordagem empirista de descrição geográfica do território que o considere como uma simples “página em branco”, na qual “as acções dos grupos e instituições se vão inscrevendo”, somente limitadas pelos legados das gerações anteriores.

O território tem-se vindo a construir em etapas sucessivas e sobrepostas que são expressões dos interesses dominantes e resposta a necessidades de cada momento, numa dinâmica de crescente complexidade e inter-relação. Para além disso, trata-se de um processo permanentemente incompleto, isto é, nunca se pode assumir como estando terminado (Sassen, 2013:209), sofrendo sucessivas transformações.

O TSR tem sido referenciado na literatura através de vasta produção teórica, centrada em fenómenos como a “territorialização” e a “multi-pertença territorial” (Barel, 1986; Turco, 1988), a relação local/global (Massey, 1997), a apropriação territorial, o sentido de pertença e de identidade colectiva (Heidrich, 2004; Brunet, 1992; Santos, 2006; Brunet, 1992; Claval, 1999), o conceito de lugar e vizinhança (Massey, 1997; Oakes, 1997; Santos, 1996), o conceito de esfera pública e as abordagens à cidadania, participação e capital territorial (Habermas, 1967; Davoudi et al., 2008) e, por último, as novas abordagens dos territórios e redes sociais virtuais (Santinha, 2010).

Procurando detalhar um pouco mais as questões atrás referidas pode dizer-se que o conceito de territorialização se refere ao “processo de dominação e de apropriação do espaço”, um “processo complexo em que ocorre o controlo social (simbólico) e prático sobre um determinado espaço” (Saquet, 2007:56 e Saquet 2006:79 citando Turco, 1988).

Acontece que, por razões várias, em particular a crescente complexidade das relações sociais, tem vindo a surgir aquilo que a literatura designa por “multi-pertencimento territorial” (Haesbaert, 2004:11), que é representado pelo facto de um indivíduo viver, ao mesmo tempo, com diferentes níveis de pertença (por ex. família, comunidade, nação).

Brunet (1990), citado por Claval (1996:9), afirma que a noção de território está relacionada com “a projecção sobre um determinado espaço de estruturas específicas de um grupo humano, que inclui a sua repartição e gestão - o ordenamento desse espaço”, identificando de seguida que essa projecção tem uma compensação, pois pode “fortalecer o sentimento de pertença, ajuda na cristalização de representações colectivas dos símbolos que se encarnam em lugares memoráveis” (Brunet et al, 1990:436).

Outros autores exploram alguns conceitos em torno da noção de território relacional, referindo que este envolve sempre uma “dimensão simbólica e cultural, por meio de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de controlo simbólico sobre o espaço onde vivem - uma forma de apropriação - e uma dimensão mais concreta, de carácter político-disciplinar: a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos” (Haesbaert, 1999:42).

Importa sublinhar a importância dos elementos e valores (símbolos, emblemas, referências patrimoniais) que contribuem para reforçar o sentido de apropriação, de identidade (individual e colectiva) e de pertença de uma determinada comunidade. Complementarmente importa perceber a necessidade de desenvolver a importância da consciência de um pensamento colectivo e da mobilização social, nomeadamente através de grupos e movimentos sociais [grupos de defesa de património, por ex.] (Santos, 2006; Brunet, 1992).

A propósito da questão da identidade e da forma como ela se produz, Castels (2003: 4), citado por Carmo (2006)<sup>11</sup>, sugere três formas de construção de identidades: decorrente de instituições dominantes (identidade legitimadora), criada por sujeitos que se encontram em posições desvalorizadas, ou como forma de resistência aos grupos dominantes (identidade de resistência), ou como forma anunciadora de alternativas transformadoras (identidade de projecto), mostrando o seu carácter dinâmico e em permanente transformação.

O entendimento do território relacional como um espaço apropriado e suporte de identidades individuais e colectivas deve ter em conta que estas “identidades colectivas” não coincidem necessariamente com as entidades geográficas. Isto significa que é possível que vários grupos possam coexistir no mesmo território, com identidades diferentes, sem ter com ele a mesma relação de pertença, de propriedade ou de reivindicação (Guérin-Pace & Guermond, 2006). Contudo, como referem Fournier (2007:29-35) e Brunet et al (1993), não sendo sistemática e frequente, é possível relacionar território e identidade, pois “existe uma relação potencial entre apropriação, identidade individual e território”. A título de exemplo, refira-se o caso dos “graffiti” - um caso de referências visíveis de demarcação territorial e uma mensagem explícita para “outsiders”.

Claval (1999:7-23) refere que a identidade com o espaço apropriado é uma importante ferramenta de construção e defesa do território. O autor refere que a identidade tem a ver com “a consciência de pertencer àquilo que nos pertence”, sendo importante perceber o conjunto de relações simbólicas que os cidadãos ou os grupos produzem com o seu território e que os leva a usar a primeira pessoa do plural (“nós”) quando se referem ao bairro, à cidade, à região ou à nação.

Esta noção de território socialmente construído é dada por Lefebvre (1991:10) quando sugere que o território não é algo dado, ele é produzida pelo homem a partir da transformação da natureza pelo seu trabalho, através do desenvolvimento de “relações sociais de produção, consumo e reprodução social”. Segundo o mesmo autor, as relações sociais de produção são as de divisão do trabalho e sua organização, na forma de funções sociais hierárquicas. Já as relações de consumo estão ligadas ao consumo de bens e serviços. Por último, as relações de reprodução são as relações biofisiológicas entre sexos, grupos de diferentes idades, e articulados com a organização específica da família. Numa análise mais complexa, Lefebvre (1991:32) refere três níveis de reprodução: a reprodução biológica (da família), a reprodução da força de trabalho (da classe trabalhadora) e a reprodução das relações sociais de produção (das relações que constituem o capitalismo) que perpetuam a sociedade geração após geração, não obstante o “quadro de permanente tensão e conflito”. Para além disso, o mesmo autor identifica um segundo conjunto de processos, designados por apropriação (inicialmente da própria natureza), controle e dominação (próprios da sociedade moderna, capitalista) (Lefebvre, 1991:31).

Vários autores sugerem que o lugar é muito mais do que um espaço físico, não possuindo uma identidade única ou uma delimitação clara (Massey, 1997; Tuan, 1975; Oakes, 1997; Relph 1979).

Massey (1993:67) refere que aquilo que dá especificidade a um lugar não é a sua história, mas o facto de ser “resultado de uma particular constelação de relações sociais que ocorrem e se desenvolvem num determinado espaço (locus)”. Contudo, o quadro de relações e experiências sociais e seus entendimentos é construído numa escala mais ampla

---

<sup>11</sup> Prefácio de CORREIA, S., 2006, *Capital social e comunidade cívica, o círculo virtuoso da cidadania: aplicação do modelo de Putnam aos residentes do bairro de Caselas, Lisboa*, ISCSP/UTL

do que frequentemente se define, extravasando os limites físicos e considerando a consciência das suas ligações do local com o global.

Oakes (1997:509) sublinha que o lugar, mais do que uma localização específica, é “uma rede dinâmica e expressa a tensão entre o progresso e a perda”. Santos (1996:151) exprime uma ideia semelhante à de Massey (1993), referindo que os lugares se definem pela sua “densidade informacional e comunicacional”, cuja função os caracteriza e distingue. Tuan (1975:6) e Relph (1976:37) assinalam uma abordagem do lugar como um “centro de significados construído pela experiência” ou “a tipos de experiência e envolvimento com o mundo, a necessidade de raízes e segurança”, mais do que uma referência a objectos e atributos das localizações.

Claval (1999:10) fala dos lugares memoráveis (“hauts lieux”). Citando Brunet et al. (1992:232), fala de “espaços que retêm a atenção, constituindo os lugares de memória, pelo que o seu valor simbólico é mais ou menos nobre, local, nacional, internacional, mundial, ou próprio a uma religião, a uma cultura, sendo frequentemente fontes de identidade colectiva e de actividades económicas”.

Por último, importa alertar para a temática dos territórios virtuais, da importância das redes sociais virtuais, e para o papel que poderão desempenhar na conceptualização da noção de território relacional.

Existem vários documentos de referência que têm sido produzidos sobre o TSR. Do conjunto, salientam-se os documentos de promoção do desenvolvimento de novas esferas públicas (reais ou virtuais), muito por via do surgimento de movimentos cívicos (de contestação de um maior acesso à esfera pública, de exigências globais ou locais, de questionamento do papel do estado e do mercado), de novos instrumentos de política pública de promoção da cidadania a nível local (Agenda 21 ou Orçamento Participativo) ou da valorização da dimensão social territorial (por exemplo, a relevância do conceito de lugar nas novas orientações programáticas do “Novo Urbanismo”, EUA).

Apesar da natureza embrionária destes esforços, o TSR emerge como uma das novas dimensões imateriais do território, cuja natureza, âmbito e motivações devem ser melhor compreendidos.

De uma forma sucinta, pode dizer-se que o território é o resultado da acção de diferentes actores que se relacionam (com diferentes interesses, conflitos e formas de poder), num processo permanentemente incompleto e socialmente construído, produzido para realizar funções e significados, espaço agregador de diferentes identidades, para ser apropriado.

Claval (1999) refere que o território exprime o resultado da acção das actividades humanas (nas suas diferentes dimensões), técnicas e discursivas, pelo que a sua apropriação decorre de “uma determinada relação de poder que o humaniza”. Assim, uma simples ocupação ou transformação física não tem o valor suficiente para “criar” território, pois faltam outras componentes, nomeadamente as de natureza imaterial.

Dematteis (1985) explicita bem esta dimensão relacional do território, considerando-a como um “produto socio-espacial, de relações sociais que são económicas, políticas e culturais, e de ligações, de redes internas e externas que envolvem a natureza”.

Numa outra dimensão relevante pode falar-se do território com uma referência à “animalidade”. Akoun & Ansart (1999) referem que em etologia opõem-se dois grandes tipos de esperanças: as “esperanças gregárias” (protegidas pelo grupo) e as “esperanças territoriais” (protegidas pelo controle do espaço), sublinhando que neste caso “o território é o espaço de que um animal se apropria e interdita aos seus congéneres”.

Não sendo possível transpor directamente o comportamento para as sociedades humanas, alguns autores sugerem a ideia do território como “um espaço de controlo exclusivo obtido com meios violentos ou não-violentos” (Lévy & Lussault, 2003). Nessa linha de

raciocínio Barel (1986) afirma que “o homem, por ser um animal político e um animal social, é também um animal territorializador”, apresentando a particularidade da sua relação com o território não ser biunívoca, o que significa que nada impede que um indivíduo ou grupo possam produzir e/ou “habitar” mais do que um território, sendo frequente que um território não seja suficiente para assumir correctamente todas as dimensões de uma vida individual ou de um grupo.

Massey (2004:8) sugere que o espaço (território) é um produto de inter-relações, constituído através de interacções, desde a “imensidão do global até ao intimamente pequeno”, sendo a “esfera da possibilidade da existência da multiplicidade, na qual distintas trajectórias coexistem”. Refere a autora que o espaço (território) está sempre num “processo de devir, continuamente sendo feito - nunca finalizado ou fechado, contendo, em permanência, um grau de inesperado, de imprevisível, inerentemente disruptivo, contrariando a ideia da holística relacional”. Massey (2004:18) defende ainda que o espaço é “a esfera da justaposição potencial de diferentes narrativas, do latente forjar de novas relações, sendo também uma fonte de produção de novas trajectórias, de novas histórias”, sendo, por isso, a fonte de produção de novos espaços, de novas identidades, novas relações e diferenças.

Santos (2006:40) propõe uma visão um pouco diferente e sugere o entendimento do espaço geográfico como “um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objectos e de acções, não considerados isoladamente, mas como o quadro onde se dá a história”.

Pires (2004:209-218; 2005) refere que é fundamental olhar para o “território” como algo mais do que um espaço físico de suporte, sendo importante perceber a “espessura relacional” existente na comunidade e usar esse recurso como um capital relevante para a valorização e qualificação dos territórios, naquilo que a literatura designa de “capital social”.

Este tema do capital social tem vindo a ser amplamente estudado, com destaque para os trabalhos de Bourdieu (1973), Coleman (1990), Putnam (1993) e Lin (2004). O conceito surge num quadro de crescente importância da cooperação socio-territorial e de exercício cívico, sobretudo à escala urbana.

O conceito de capital social definido por Putnam (1995a:67), citado por Neves (2012), é definido como “as características da organização social, tais como redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e cooperação para um benefício mútuo”. Um dos pressupostos dessa organização social é o envolvimento cívico que o mesmo autor diz que são “as ligações dos cidadãos com a vida política e social das suas comunidades” (Putnam, 1995b:2), citado por Neves (2012), ou as “conexões entre indivíduos, as redes sociais e as normas de reciprocidade e confiança” (Putnam, 2000:19).

Com base na revisão da literatura atrás produzida pode assim dizer-se que o TSR desempenha várias funções, das quais se destaca servir de arena dos actores sociais, de espaço de domínio ou controle (Claval, 1999; Akoun & Ansart, 1999; Lévy & Lussault, 2003), de identificação e referencial colectivos (Claval, 1999; Gui de Meo, Halbwachs, 1938), de construção de redes e conexões, participação, colaboração e parcerias (Putnam, 2000), de coabitação (Sassen, 2010) e solidariedade (Retaillé, 1997) e de socialização (Lefebvre 1974, Dematteis, 1985).

O TSR é então um conceito que resulta da sobreposição de varias dinâmicas de uso e apropriação, um espaço de conflitos entre diferentes interesses, afirmando-se então como o espelho das relações entre sociedade, mercado e política, revelando, por isso, as contradições existentes. Define-se assim “TERRITÓRIO SOCIAL RELACIONAL” como o resultado da acção de diferentes actores que se relacionam - com diferentes interesses, conflitos e formas de poder - num processo permanentemente incompleto e socialmente



construído, produzido para realizar funções e significados, espaço agregador de diferentes identidades, para ser apropriado.

### **2.1.5. O TERRITÓRIO ECONÓMICO-FUNCIONAL**

O TERRITÓRIO ECONÓMICO-FUNCIONAL (TEF) tem merecido, desde há muitos anos, uma crescente atenção por parte de diferentes linhas de investigação, em particular por parte da geografia económica (que estuda os padrões locativos, de distribuição e organização espacial das actividades económicas), da economia urbana (que analisa o comportamento dos agentes e dos produtos do mercado imobiliário) e do planeamento do desenvolvimento (que procura construir políticas públicas que estimulem o seu aparecimento nos locais certos e com objectivos precisos).

O desenvolvimento económico tem produzido, ao longo dos tempos, profundos impactos na organização das estruturas territoriais. Assiste-se a uma crescente hierarquização das funções económicas que os territórios desempenham, estratificando-se entre aqueles que desempenham a função baixa da produção (nível de menor valor acrescentado), de programação (com funções intermédias – com algumas funções de produção e funções mais básicas de estratégia) e por último de orientação (estratégica – directora).

A atenção que o TEF tem vindo a merecer por parte da literatura justifica-se pelo desenvolvimento de várias questões, em especial pela pertinência espacial dos “processos de industrialização e terciarização” e seus padrões de aglomeração – “clusters económicos” (Sá Marques, 2005 e 2010; Domingues, 1983; Porter, 1996), da criação de redes, sobretudo num contexto de Globalização (Fainstein, 1994; Castells, 1996), da natureza dos agentes e processos do mercado imobiliário (Braz Afonso, 1993; Topalov, 1974; Fainstein, 1994), das questões da Inovação e Criatividade Territorial (Hirschman, 1958; Henderson & Morgan, 2002; Maillat, 1995; Florida, 2003; Kunzman, 2006; Wood, 2004). Mais recentemente, a articulação com questões de âmbito ambiental criaram alguma reflexão sobre as matérias da energia e sustentabilidade (resiliência e economia de baixo-carbono).

O contexto de crescente globalização dos processos produtivos tem suscitado particular atenção da investigação. A globalização dos sistemas económicos (e também sociais) teve importantes impactos territoriais, sobretudo pelo desenvolvimento de uma forte polarização em torno das cidades que funcionam como “nós” ou “portas” do relacionamento internacional, em contraposição com as cidades que ficam limitadas à sua influência regional.

No contexto da globalização, Fainstein (1994) aponta três razões explicativas para o aumento da importância da globalização dos territórios: por um lado, o aumento da dimensão da velocidade dos fluxos mundiais de capitais; por outro, a crescente necessidade de um comando centralizado e da existência de “pontos de controlo” numa economia mundial descentralizada; e, finalmente, a necessidade de infra-estruturas técnicas impostas pela indústria dos negócios e finanças. Neste contexto, assume-se como fundamental a capacidade de criação de condições logísticas de atracção e fixação do investimento estrangeiro.

Os processos de globalização apresentam diferentes vertentes, umas de natureza económica (a transnacionalização das empresas, o marketing global, a introdução de meios técnicos inovadores, sistemas de produção mais flexíveis, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)), outras de natureza financeira (crescente movimentação de fluxos financeiros: compra e venda de títulos, operações de carácter especulativo) e ainda algumas de natureza social (globalização cultural e “americanização”, movimentos de pessoas no mercado global, deslocações intranacionais (rural => urbano) e internacionais (turismo; político-económicas)).

No quadro da reestruturação dos sistemas económicos e das suas dimensões espaciais surge a atenção às questões dos meios criativos, espaços onde as pessoas produzem ideias e são apoiadas na sua transformação em produtos (incorporando conhecimento na cadeia de valor de produtos ou serviços).

Este tema dos espaços da criatividade urbana tem vindo a merecer muita atenção, sendo definidos como os espaços que estimulam o desenvolvimento de combinações inovadoras dos ingredientes da originalidade, da capacidade para desenvolver novos projectos, dos procedimentos ou abordagens, do desenvolvimento de ideias não convencionais, da capacidade visionária, da fantasia, da vontade e espírito para experimentar e correr riscos, da flexibilidade mental e da articulação de conhecimentos e do pensamento multi-dimensional (Kunzman, 2005:7-9).

Contudo, esta abordagem da criatividade dos territórios económico-funcionais tem algumas *nuances* que devem ser percebidas.

Wood (2004:390-395) refere que em muitas cidades que têm pouca tradição de criatividade, onde o clima de incerteza económica ou receio das mudanças no futuro é adverso, muitas pessoas estão relutantes em participar neste tipo de actividades criativas, antes de verem outros a fazê-lo. Neste sentido, segundo o autor, a criatividade tem de ser experimentada, originando depois mais criatividade, com novos ciclos envolvendo cada vez mais gente e recursos que, anteriormente, eram inexistentes ou estavam indisponíveis.

Frequentemente, as cidades investem em determinadas infra-estruturas - como parques de exposições, centros de negócios ou de cultura, projectos com grande visibilidade - associando-se a convites a vultos da arquitectura contemporânea, com a ideia de que isso contribui para o aumento do prestígio da cidade e para a percepção de que algo está a acontecer (e muitos autarcas subscrevem esta ideia). Contudo, se a cidade não encoraja a criação de condições (plataformas, espaços de diálogo,...) nas quais as pessoas se sintam confortáveis para produzir novas reflexões e partilhar novas ideias com outros, as infra-estruturas tradicionais (onde foi aplicada grande parte dos investimentos) serão subutilizadas ou focadas em agendas tradicionais ultrapassadas ou desajustadas dos desafios actuais (Wood, 2004:383-388).

Wood (2004) identificou um ciclo de criatividade que provou a sua utilidade através do encorajar da reflexão sobre o desenvolvimento da oferta e da cadeia de valor e identificando os apoios necessários. O resultado deste processo é uma colecção de ideias, novas e antigas, mas mais importante que isso, o início de uma estrutura organizativa em torno da qual um conjunto de parceiros pode colaborar num processo sustentável e criativo, perceber o quadro geral e compreender a sua posição particular e a sua função.

Paralelamente à reestruturação do sistema económico e seus impactos territoriais, ou do surgimento destas novas abordagens ligadas à economia criativa, assiste-se ao aumento da importância dos produtos imobiliários, passando a constituir-se como peças fundamentais do jogo da “economia urbana”. A valorização dos usos para funções diferenciadas e a valorização de determinadas localizações têm sido objecto de crescente atenção por parte de investigadores e profissionais, tentando perceber os factores simbólicos que as influenciam e determinam. O mercado imobiliário (solos, sobretudo em zonas periféricas) gerou tendências de urbanização e de desenvolvimento funcional com padrões muito particulares.

O tema do TEF tem sido amplamente abordado na literatura, desde os modelos da geografia económica (Modelo de VonThunen (VonThunen, 1826) ou Teoria dos Lugares Centrais (Christaller, 1933), passando pelas teorias da organização espacial da actividade económica dos Clusters Económicos (Porter, 1990) ou dos distritos industriais (Marshall

(1890) e Beccatini (1979)<sup>12</sup>) até mais recentemente as referências aos territórios criativos (Cidades criativas - Kunzman, 1996; Landry, 2003; Florida, 2005, ou seus desenvolvimentos, por exemplo Cidades inteligentes) ou bairros culturais (Montgomery, 2003)).

Em comum estas diferentes abordagens discutem o conceito das “economias de aglomeração”, o qual resulta de uma progressiva concentração de actividades que contribuem para facilitar o intercâmbio, reduzir custos, ampliar e diversificar funções, beneficiando da partilha de recursos (humanos, I&D, equipamento e logística) com resultados para cada uma das organizações e para o território em questão (Rigby & Brown, 2013:14). Segundo Lacour (1997:29 e 36), citado por Marques (2006:16), os “espaços de polarização privilegiaram as aglomerações”, dando origem a novas formas de centralidade, com “uma massa crítica forte e com dinâmica de atracção”.

Maillat (2002:14) introduz o tema dos “milieux innovateurs”, que define como “um conjunto territorial no qual as interacções entre os agentes económicos se desenvolvem, não só pela aprendizagem que fazem, como pelas convergência das formas cada vez mais aperfeiçoadas de gestão em comum dos recursos”, no fundo a integração de dinâmicas endógenas e exógenas. Este conjunto de redes, designadas de “redes de inovação” (Maillat, 1993), favorecem o desenvolvimento dos sistemas territoriais de produção e habilitam-nos “a introduzir processos endógenos de desenvolvimento e a adaptar-se melhor à competitividade global”. É este conjunto de relações entre actores e estratégias organizativas que propicia aquilo que Porter (1996) refere como a importância das questões locais no quadro das vantagens competitivas numa economia global, nomeadamente o conhecimento, as relações e as motivações.

Lucas (1988), recuperando argumentação de Jacobs (1968), introduz também o conceito das “externalidades do capital humano” que decorrem da densa concentração de pessoas em contextos urbanos como o mecanismo básico de desenvolvimento económico, colocando as cidades como elemento impulsionador desse desenvolvimento.

Num registo semelhante, Florida (2005:49,113,143) defende que os territórios criativos são os que dispõem de um conjunto de condições imateriais (talento, tecnologia e tolerância) e também materiais (“assets territoriais”). Estas qualidades dos locais (cidades) passam assim pela valorização da criatividade, numa aposta que visa a atracção e a fixação de talentos, a capacidade de desenvolver ou tirar partido da tecnologia (universidades e empresas inovadoras) para estimular o desenvolvimento das cidades, apoiada numa atitude de tolerância que valorize a diversidade social e cultural e os recursos territoriais.

A teoria sobre cidades criativas foi criticada pelo facto de estabelecer uma relação directa entre os pré-requisitos imateriais e os eventuais resultados, prestando-se a diversas conclusões perigosas e abusivas sobre o real valor da criatividade e das indústrias criativas para a economia urbana (Sevcik, 2010)<sup>13</sup>.

Sevcik (2010) começa com o argumento de que as indústrias criativas são frequentemente avessas à inovação, encontrando-se exemplos de exagero na replicação de fórmulas de sucesso, muitas vezes como resposta ao crónico subfinanciamento com que vivem. Os ingredientes enunciados sobre as qualidades da cidade criativa raramente são acompanhados das metodologias para a sua combinação ou para suportar um desenvolvimento orgânico da criatividade e inovação, com risco das cidades se tornarem “conchas vazias”, aparentemente atractivas mas sem conteúdo. Existem, por outro lado, riscos na relação entre desenvolvimento de espaços artísticos e a procura de rendas

---

<sup>12</sup> Beccatini, G. (1991), “Italian Industrial Districts: Problems and Perspectives” in *International Studies of Management & Organisation*, Vol. 21, nº 1, pp. 83-90.

<sup>13</sup> Thomas SEVCIK (<http://vimeo.com/17541511>)

baratas e, para os efeitos das 'cidades baratas', na perda de atractividade artística e cultural.

A forma como as artes são vistas, como uma nova alquimia das cidades, suportada pelo argumento de que as cidades se tornam vibrantes por uma mera aposta nas artes, é outro dos problemas, pois isso muitas vezes é uma mera ferramenta de marketing territorial ou uma forma superficial de dar algum protagonismo à cidade, ao mesmo tempo que se desvaloriza a aposta na educação, onde existe um potencial relevante de desenvolver a cultura, a criatividade e, em consequência, as cidades. Esta aposta não se traduz, de forma imediata, em resultados visíveis, que os protagonistas políticos tanto desejam, mas é uma metodologia mais 'bottom-up' que tenderá a mudar e a valorizar o 'potencial cultural e social' das cidades (Sevcik, 2010).

Waits (2007) apresenta uma visão em que refere que o “coração e a alma criativa” da economia estão mais ligados ao local, referindo que a maior parte do trabalho inovador surge na relação “face-a-face” dentro de grupos de trabalho.

Obviamente que muitas destas abordagens se dirigem aos territórios de importância global – cidades globais - pelo que existe alguma desvalorização do potencial das cidades de pequena, média e grande dimensão.

Vários autores discutem o tema da criatividade em territórios de pequena e média dimensão ou de baixa-densidade (Urbact - criatividade em territórios de baixa densidade)<sup>14</sup>. Nessa linha, têm sido estudados micro-territórios funcionais, relacionados com apostas em domínios económicos específicos ligados ao lazer, turismo ou desporto (por exemplo, os territórios do surf, do golf ou da bicicleta), criando oportunidades de desenvolvimento económico e social.

Uma outra perspectiva ligada à qualidade dos territórios integra-se no conceito de “capital territorial”, uma aproximação ao conceito de capital endógeno “aplicado aos níveis local e regional”, como sugere Pereira (2009:822), e que inclui sobretudo uma dimensão social e humana do território (Zonneveld and Waterhout, 2005 citado por Davoudi et al., 2008), onde se consideram factores como tradições locais ou outros que favorecem a criatividade e inovação de proximidade.

A perspectiva atrás referida mostra como muitos recursos territoriais económico-funcionais de pequena escala têm escapado à atenção dos investigadores e decisores. Nessa linha, Hirschman (1958) chama a atenção para a necessidade de se produzir um novo olhar sobre o território e o desenvolvimento, isto é, para a consciência de que o desenvolvimento depende não só da melhor combinação possível dos recursos ou factores de produção, mas também da identificação e sistematização para desenvolvimento de recursos e capacidades que estão escondidas, dispersas ou mal utilizadas.

O mesmo autor salienta ainda - a propósito da escassez dos recursos convencionais, do deficit organizacional e da componente cooperativa do empreendedorismo - que o problema fundamental do desenvolvimento consiste na dinamização e produção de estímulos adequados para que a actividade humana vá na direcção certa (Hirschman, 1958).

Henderson & Morgan (2001:4) sublinham que o grande mérito desta concepção, que trata “os recursos como latentes ou disponíveis condicionalmente, mais do que inexistentes ou escassos, é o facto de chamar a atenção para as dinâmicas e aspectos estratégicos do processo de desenvolvimento”.

Em síntese, podem sublinhar-se as diferentes funções identificadas por esta dimensão territorial, enquanto arena dos actores económicos, recurso de desenvolvimento

---

<sup>14</sup> [http://urbact.eu/fileadmin/damwithcat/crea\\_clusters/brochura\\_final\\_web.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/damwithcat/crea_clusters/brochura_final_web.pdf)

(território como espaço de inovação e criatividade), suporte dos processos de industrialização e terciarização e sua espacialização e transacção imobiliária.

Por último, de uma forma geral, pode referir-se que o TEF se centra no potencial ou no resultado da actividade de agentes económicos no território, suas relações crescentemente complexas e interdependentes, a diferentes escalas (locais e globais), e nas condições de acesso ao seu suporte físico.

#### **2.1.6. O TERRITÓRIO SOBERANIA**

O TERRITÓRIO SOBERANIA (TS) tem sido objecto de estudo de diversas disciplinas científicas, desde a Geografia Política (estudo da interacção entre política e território, em particular no que concerne à administração pública) e Ciência Política (estudo dos sistemas, organizações e processos políticos).

Claval (1999) refere que o território entra no cenário de discussão da Geografia pelo âmbito da Geografia Política, quando esta passa, no início do século passado, a utilizar o termo como referência ao espaço sob o controle de um Estado-Nação. Refere o autor que é essencialmente a acção do Estado, enquanto instituição político-administrativa, que constrói território, como condição para o exercício da sua soberania. No entanto, o território não é apenas uma construção do Estado-Nação, como território político, mas também dos atores sociais.

Importa referir que o início do desenvolvimento desta dimensão surge com a concepção de território como um “contrato social” (Hobbes, 1660) a partir da criação de uma figura (“Leviatã”) que exerce soberania e controle sobre um determinado território, substituindo-se ao direito individual e surgindo assim a figura do Estado.

Gottman (1973:60;92) relembra que nos tempos medievais as unidades territoriais eram as cidades ou conventos, mosteiros ou abadias, com áreas de jurisdição limitadas, ainda assim em alguns casos com áreas adjacentes significativas. O mesmo autor (Gottman, 1973:64.65) refere que foi o facto de um número crescente de comunidades querer afirmar o seu auto-governo e liberdade (soberania individual) que requereu a necessidade da delimitação territorial e da definição de soberania nacional, isto é, a definição de regras (leis) e controle comuns.

O conceito de soberania está pois intimamente relacionado com a posse do território por indivíduos, grupos, comunidades ou pelo Estado e com a definição por homens das leis e filósofos da localização dos bens públicos e a explicitação do interesse colectivo das populações (Gottman, 1973). Sack (1986) defende que o território nasce das estratégias de controlo necessárias à vida social - uma outra maneira de dizer que ela exprime uma soberania; a ideia de que a territorialidade se aplica a todas as escalas, desde uma peça num apartamento até à de um Estado.

Raffestin (1980) chama a atenção para o facto de “um indivíduo ou grupo de indivíduos, quando estabelecem uma determinada relação de poder no espaço, poderem produzir territórios com diferentes naturezas, intensidades e formas de acção”, eventualmente territórios “sem lei”. Como lembra Gottman (1973), a presença de uma “bandeira” num determinado lugar não é suficiente para assegurar a soberania, se as actividades aí realizadas não tiverem o poder e a sua autoridade reconhecida pelas pessoas.

O território funciona, então, como um espaço controlado e limitado, sendo mais comum o sentido geopolítico do termo, directamente ligado à lógica do Estado (soberania). Constituem-se direitos e deveres e são oferecidas determinadas garantias aos seus cidadãos (Fournier, 2007). Ainda assim, o mesmo autor lembra que o conceito do território está associado a relações de poder, isto é, o território possui uma “dimensão controlada, limitada e directamente ligada à lógica do Estado”, funcionado com o sentido

geopolítico do termo, com direitos e deveres e garantias. Nessa linha, Claval (1999) defende que “o Estado produz território com o apoio dos actores sociais”.

Para além das questões relacionadas com as fronteiras, a literatura aborda outras duas temáticas, uma relacionada com as funções do Estado e outra com a organização das funções públicas, num quadro alargado, o que se designa por Governança (Pereira, 2009; Ferrão, 2010).

Existe relevante produção teórica sobre a mudança de enfoque no conceito de “governo” para o conceito de “governança” (Ferrão, 2010; Jessop, 1998). A mudança ocorre por via de uma nova concepção do papel do Estado, em que as funções directas perdem importância a favor “de uma intervenção sobretudo reguladora, estratégica, mediadora entre actores com interesses antagónicos e valores distintos e facilitadora dos processos de desenvolvimento” (Ferrão, 2010:131). Segundo o mesmo autor, este novo modelo “reflecte uma crescente complexificação das sociedades e das economias e favorece a multiplicação de figuras como as parcerias público-privadas ou as modalidades de contratualização entre o Estado e outras entidades, induzindo fronteiras cada vez mais porosas entre entidades públicas, privadas e do designado terceiro sector”. Este modelo responde ainda “à defesa de uma participação mais intensa e diversificada de actores nos processos de decisão de iniciativa ou responsabilidade pública” (Ferrão, 2010:131).

Existe o risco desta concepção de governança ser acompanhada de uma fragilização do papel do Estado e de uma fragmentação do poder que lhes está associado, o que exige “mecanismos de articulação e coordenação (verticais e horizontais) para impedir a perda da unidade do conjunto e para assegurar eficácia ao funcionamento desta estrutura mais complexa” (Pereira, 2009:820). Contudo, apesar da necessidade da coordenação, existem manifestas dificuldades em desenvolvê-la. Por um lado, existe uma crescente pressão para a promoção do aprofundamento da democracia e do envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão, cujo maior ou menor desenvolvimento está relacionado com os diferentes graus de “literacia cívica”. Por outro, o aumento do peso e da importância do poder económico (com participação em novas estruturas de regulação e representação) tornou as relações com o Estado mais complexas, contribuindo, conjuntamente com a sua dificuldade de organização interna e menor capacidade de investimento, para a fragilização da autoridade e papel do Estado.

Contudo, esta mudança para um “modelo horizontal de cooperação e de participação, em oposição ao modelo vertical hierárquico tradicional” implica “níveis elevados de formação e de participação por parte da sociedade civil, sob pena de se criarem condições à emergência de novas clivagens sociais e territoriais” (Pereira, 2009:822).

Existem assim riscos de não haver o devido envolvimento do conjunto de actores neste quadro de governança participada, com as consequências da captura do interesse colectivo por um conjunto reduzido de interesses.

Davoudi et al. (2008:35) identificam uma definição de território à luz do conceito de governança – o território enquanto “construção sócio-política”. Esta definição afirma sobretudo a “acção colectiva”, isto é “as acções que são desenvolvidas por um conjunto de actores que estão ligados à resolução de um problema colectivo” (Davoudi et al., 2008:35 citando Bagnasco and Le Galès (2000)). Colocam-se aqui questões relacionadas com a natureza dos actores envolvidos, podendo o leque abrir-se a instituições formais, grupos de interesse ou movimentos informais, o que pode gerar diferentes resultados, de maior ou menor consenso, e ter acções a várias escalas, não só local, mas também regional, nacional e europeia. Trata-se de uma abordagem “capacitadora” da governança, colocando diversos desafios, nomeadamente quanto à “criação de cooperação e coordenação horizontal e vertical entre várias formas de governo, políticas sectoriais com impacto territorial e a organização da acção de entidades governamentais e não-governamentais” (Davoudi et al., 2008:36).

A crítica às abordagens da governança desenvolvem argumentação que critica a forma como a relação entre público e não público é estabelecida, nomeadamente a forma como se dividem os benefícios pelos parceiros e os prejuízos pelo Estado.

No que concerne aos modelos de organização do Estado, tem vindo a ser produzida alguma reflexão sobre mecanismos de reforma do Estado, onde o tema da descentralização e da relação com os níveis de poder intermédio e local merecem particular destaque.

Apesar das orientações europeias sobre a matéria recomendarem uma crescente reorganização administrativa do poder político com a “redefinição das competências do Estado central e a criação de estruturas regionais e locais descentralizadas”, podem ocorrer alguns efeitos perversos, nomeadamente um “reforço da sectorialização (especialização) ao nível central, a par da desconcentração territorializada de alguns serviços”, ainda assim sem a devida autonomia administrativa e funcionando como uma descentralização mitigada (Pereira, 2009:822).

De uma forma geral, o debate sobre o tema do território-soberania (local, regional, nacional) tem mostrado como as regras que se estabelecem para cada nível de soberania mudam e estão a ser desafiadas (competências e soberania do poder local, bem como os seus limites administrativos). Assiste-se, hoje em dia, a um debate sobre as soberanias europeia/nacional e nacional/local, circunstância reveladora de que estas diferentes soberanias não estão estabilizadas.

Em síntese, o território soberania é aqui entendido como o espaço geográfico das soberanias político-administrativas, que se estabelecem em diferentes níveis, frequentemente em tensão e conflito, no fundo é constituído pelas arenas onde actuam os actores políticos e cívicos e as regras jurídico-territoriais que regem o funcionamento dos diversos actores (políticos, económicos e sociais) e os níveis administrativos.

#### **2.1.7. TERRITÓRIO – CONCEITO ADOPTADO**

Da análise dos subcapítulos que sustentam a definição do quadro conceptual, é possível concluir o seguinte:

- existe uma multiplicidade de conflitos entre diferentes tipos de territórios que advêm das particularidades do seu objecto, da diversidade de funções, da natureza dos actores que aí intervêm e das diferentes escalas onde esta actuação se desenvolve;
- as noções clássicas de “território”, ligadas à delimitação física e cartesiana, não são suficientes para a sua interpretação e conhecimento;
- para a percepção e compreensão adequadas sobre o conceito de território, a perspectiva material não é suficiente;
- tem havido pouca atenção à compreensão holística das diversas dimensões imateriais do conceito de território, isto é, a literatura coloca um enfoque sectorial em cada um dos actores territoriais (sociais, económicos e políticos), mas pouca atenção à sua interconexão;
- existem noções concorrentes de limites/fronteiras; estabelecem-se limites para diferentes fins (administrativos - limites de poder ou soberania; estatísticos - conhecimento da realidade; planeamento - intervenção sobre a realidade).
- justifica-se a reinterpretação do conceito de limite/fronteira, não como espaço de separação (divisão), mas como espaço de união;

- as relações entre “territórios” aumentam no seu grau de especialização e complexidade.

Contudo, a abordagem atrás referida sugere a necessidade de olhar a relação entre territórios (os territórios em rede).

O território, tal como foi conceptualizado anteriormente, é uma sobreposição de diferentes dimensões interdependentes, materiais (biofísicas e físicas) e imateriais (relacionais, de desenvolvimento e de soberania).

A combinação entre as diferentes dimensões atrás referida produz territórios de natureza diferente, mais complexa, que criam entre si relações de interdependência, de competição e de complementaridade, nem sempre coerentes e equilibradas. Assiste-se a fenómenos de multi-pertença territorial, o que significa que os cidadãos podem participar em mais de que um território ao mesmo tempo.

A questão dos territórios em rede surge amplamente referenciada na literatura, com referência às temáticas das “Hierarquias urbanas e Policentrismo” (ESPON, Barata Salgueiro, 2010), relação Cidade/Campo (ESPON, 2006), relação Local/Global (Sassen, 2009), as redes e as TIC (Santinha & Castro, 2008), a relação Espaço/Tempo (Bauman, 2000), os fenómenos da desterritorialização e da multi-territorialidade (Haesbaert, 2004).

A multi-territorialidade abordada por Haesbaert (2004a), enquadrando-se num fenómeno designado de des-territorialização, mais do que significar a “perda ou destruição do território ou dos processos de territorialização” é a emergência de uma “intensificação e complexificação do processo de (re)territorialização”.

Assim, Haesbaert (2004a:8) identifica as seguintes modalidades de “múltiplos territórios”:

- Territorializações mais fechadas, quase “uniterritoriais”, no sentido de imporem a correspondência entre poder político e identidade cultural, ligadas ao fenómeno do territorialismo, como nos territórios defendidos por grupos étnicos que se pretendem culturalmente homogêneos, não admitindo a pluralidade territorial de poderes e identidades;
- Territorializações político-funcionais mais tradicionais, como a do Estado-nação que, mesmo admitindo certa pluralidade cultural, não admite a pluralidade de poderes;
- Territorializações mais flexíveis, que admitem a sobreposição territorial, sejam sucessivas (como nos territórios periódicos ou espaços multifuncionais na área central das grandes cidades) ou concomitantemente (como na sobreposição “encaixada” de territorialidades político-administrativas);
- Territorializações efetivamente múltiplas – uma “multiterritorialidade” em sentido estrito, construídas por grupos ou indivíduos que constroem seus territórios na conexão flexível de territórios multifuncionais e multi-identitários.

Vários autores chamam a atenção para o facto de nas sociedades “pós-modernas” o território passar cada vez mais de um “território-zonal” para um “território-rede”, pelo que o movimento e a mobilidade passam a ser elementos fundamentais na construção do território (Haesbaert 2004:5).

Os territórios assumem crescentes relações em rede, mostrando hierarquias funcionais cada vez mais complexas (Castells, 2002). Na mesma linha, Velzt (1994:197) fala da emergência de um “território-rede muito mais complexo e rico de potencialidades” em detrimento de um “território-zona” mais desestruturado, acompanhado de um crescente desencontro com o território da política, da administração e da vida quotidiana”, assistindo-se ao que Habermas (ano) designa de “transnacionalização da soberania democrática”.



A ideia das redes (desenvolvida com a emergência das comunicações à distância) rompe assim com o conceito de proximidade física, ganhando prevalência a descontinuidade em detrimento da “estruturação tradicional” de agrupamento de territórios fisicamente contínuos sem espaços vazios, num certo sentido “o espaço de fluxos passa a dominar o espaço de lugares de cultura, das pessoas” (Castells, 2004:11) e o “tempo atemporal supera a lógica do tempo cronológico” (Castells, 2004:36).

A percepção do território em rede e da relação espaço/tempo é discutida por Bauman (2000:171-185). Este autor diferencia duas dimensões da importância do espaço/território ao longo do tempo<sup>15</sup>. Uma dimensão enquadra-se na “modernidade pesada” e outra na “modernidade leve”. Na primeira existe uma preocupação com o território e com a dimensão do tamanho (distância), enquanto na segunda a preocupação está centrada na rapidez do movimento e circulação, muito por via das novas tecnologias (que ele designa por “software capitalism”) ou da possibilidade de mobilidade que contribuem para uma menor relevância do espaço/território, isto é, para uma menor importância do seu valor, na proporção do seu custo (“o território-mundo encolhido”). Este argumento não é completamente verdadeiro, porque na realidade o território não se tornou irrelevante, do ponto de vista da dimensão espaço/tempo; embora se assista a uma espécie de “encolhimento do território”, muito por via das redes de telecomunicações (cyberespaço) e da rapidez da deslocação, não impede que neste âmbito surjam também novas “desigualdades geográficas”, novas periferias.

Por último, importa sublinhar o conceito de “topoligamia”<sup>16</sup> sugerido por Beck (1999:72), que se refere ao fenómeno de “relação com múltiplos lugares” e que o autor apresenta num quadro de crítica à globalização, na qual os migrantes se tornam ligados a vários lugares e diferentes mundos, num processo de mistura cultural, adaptação e globalização das biografias individuais, que o autor considera menos agradáveis no caso das migrações por razão profissional.

Reis (2002:10) fala do “polimorfismo estrutural”, assinalando a “tensão entre mobilidades e territorializações, o exercício matricial de que os territórios são parte – produzindo diferenciações dentro de ordens mais vastas”. O mesmo autor defende que “o mundo é melhor representado pela ideia de polimorfismo, em que há espaços estruturais de iniciativa e de autonomia, cujo desenvolvimento afirma a sua relevância própria e exerce efeitos de feedback sobre outros espaços, a noção de que a incerteza e as trajetórias inesperadas são também parte do mundo”.

De uma forma geral, o conceito atrás referido vai ao encontro da ideia dos territórios em rede, mostrando hierarquias funcionais cada vez mais complexas, onde o movimento e a mobilidade passam a ser elementos fundamentais (Castells, 2002).

Vários autores têm procurado clarificar a definição de território, explicitando as suas características, as diferentes escalas a que deve ser considerado (mundo, país, região, município, cidade, bairro, quarteirão, rua) e as dimensões de análise (sociais, económicas e políticas).

Com base na reflexão anteriormente produzida, é possível perceber que o território é mais do que o resultado de uma simples ocupação - é assim um “espaço-processo” socialmente construído, possuindo por isso múltipla dimensão física, relacional e simbólica. É também um espaço de diferentes soberanias e um espaço económico de potenciais de transformação e de trocas.

Acontece que é fundamental perceber que existem diferentes territórios, consoante a sua função, objectivo e escala. Veja-se a título de exemplo a rua, o quarteirão, o bairro, a aldeia, vila ou cidade, o município, a região, o país, o continente europeu, são exemplos de

---

<sup>15</sup> “Time and space reunited”, *Time and Society*, 9/2-3, 2000

<sup>16</sup> Place polygamy na referência original

territórios, com funções e objectivos muito distintos. Deve existir, pois, o cuidado de clarificar quais as condições, características e traços comuns que permitem identificá-los não como “o território” (em abstracto), mas como “um território”.

Talvez valha a pena iniciar a construção deste argumento pegando no conceito oposto do não-território (ou de não-lugar, usando a terminologia de Augê, 1995). O conceito de não-território surge num contexto de “supermodernidade” e de reflexão sobre antropologia da proximidade e na análise crítica de uma certa globalização ou internacionalização da imagem urbana (Augê, 1995:09).

O autor questiona a forma de escrutínio disciplinar, da antropologia, mas do urbanismo e de outras ciências sociais, da forma como as instituições, os modos de trabalho, lazer, residência e circulação são produzidos, distinguindo lugares e espaço, os primeiros o resultado da apropriação dos segundos. Augê (1995:94) distingue as características dos não lugares como ligados a determinadas funções (transporte, comércio e lazer) e as relações que as pessoas estabelecem com eles, nomeadamente o poder da sinalética informativa e simbolismo associado, ou o contrato para a sua utilização, nomeadamente “o bilhete de acesso e os requisitos específicos para cada área ou cliente”. Paradoxalmente, estes não-territórios têm vindo a aumentar o seu papel, acolhendo cada vez mais pessoas, apesar do seu papel fragilizador da organização social.

Haesbaert (2009) refere-se aos não-territórios como elementos que “perderam o sentido e o valor como espaços aglutinadores de identidades”, na medida em que as pessoas “não se identificam simbólica e afectivamente com os lugares em que vivem, ou se identificam com vários deles ao mesmo tempo e podem mudar de referência espacial-identitária com relativa facilidade”, acontecendo uma espécie de poligamia territorial, num sentido diferente do anteriormente enunciado por Beck, e Reis (2005:9) refere-se-lhes como “os espaços desprovidos de recursos, activos e interacções, isto é, de densidades”. Esta abordagem sugere assim que os territórios estão em permanente transformação e que frequentemente perdem as suas características originais e fundadoras.

Em síntese, a interpretação do conceito de território é definida como uma realidade geográfica, material e imaterial, com continuidade e características comuns, que se desenvolve sobre um suporte biofísico, frequentemente transformado fisicamente pelo homem, nele ocorrendo relações sociais, económicas e de poder e soberania. A sua identificação pressupõe uma fronteira, mais ou menos definida, distinguindo-se de outros territórios onde se insere ou com o qual se relaciona.

Vale a pena realçar que um território é o resultado de um processo gradual de transformação, colectivamente produzido e de formação permanentemente incompleta, desenvolvido a partir das relações de poder e produzido por actores e sujeitos com interesses contraditórios (forças políticas, sociais e de mercado).

## **2.2. SOBRE O CONCEITO DE PLANEAMENTO DE TERRITÓRIO**

### **2.2.1. UM CONCEITO GENÉRICO DE PLANEAMENTO**

O planeamento, visto como actividade humana que visa controlar as consequências das nossas acções ou como a habilidade para controlar o futuro através dos nossos actos correntes (Wildavsky, 1973), tem uma origem longínqua e está intimamente relacionado com a natureza humana.

A necessidade de precaver o futuro surge porque numa determinada altura o homem, individual ou colectivamente, entendeu ser necessário antecipar as consequências dos seus actos e tentar evitar os efeitos indesejáveis, sobretudo por razões de sobrevivência. São exemplos as tarefas de recolha de mantimentos que o homem pré-histórico desenvolvia antes do Inverno para se precaver da fome, a organização dos primeiros assentamentos urbanos para a defesa dos ataques de invasores e garantir a proximidade aos bens de sustento, ou ainda a organização de exércitos para operações de combate e conquista.

Acontece que a ação humana desenvolve-se regularmente e, na maior parte das vezes, sem que o acto explícito de planear esteja presente. Ainda assim, a actividade individual está frequentemente sujeita ao acto de planeamento, sobretudo porque existe receio relativamente aos resultados da acção no futuro.

Recorrendo ao seu significado etimológico, Planeamento surge do latim “planu” ou “planus”, que significa “superfície plana, sem desigualdades” ou ainda, “arranjo, esquema, disposição geral ou projecto”. A primeira ideia que se retira desta definição é a forte relação entre o Planeamento e o Plano (desenhado ou escrito) como seu instrumento privilegiado, onde se define e concebe o acto de planear.

Quanto ao significado do acto de Planear, ele é identificado como a “elaboração do plano ou da planta” ou como o acto de “projectar” sendo, também, a oportunidade de “determinar os objectivos e meios para” ou ainda de “elaborar programa ou plano para”, no fundo, o acto de “programar” (Porto Editora, Dicionário electrónico). Estão aqui diferentes perspectivas do acto de planear. Um planear mais projectual, que se plasma num documento desenhado, o plano-projecto como uma visão precisa de um futuro desejado que se pretende vir a concretizar no futuro, e um planear mais programático, mais incerto e menos preciso na sua definição, que se pode materializar num documento escrito, o plano-programa, onde se identificam objectivos e se avaliam com maior ou menor rigor os meios disponíveis para o concretizar.

Como se pode constatar, o acto de planear está relacionado com o modo como se informa (com diferentes graus de rigor ou certeza) uma determinada decisão que irá ocorrer no futuro, estando aqui presentes a noção de “preparação de decisões para alcançar objectivos específicos, tendo como finalidade melhorar o uso e gestão dos recursos, bem como a qualidade dos ambientes naturais e sociais” e a “função ou serviço de preparação do trabalho” (Porto Editora, Dicionário electrónico).

Para se desenvolver a actividade de planeamento será preciso, por conseguinte, envolver dois tipos de interlocutores. O promotor de planeamento, alguém para quem os resultados da actividade de planeamento serão úteis (o decisor político ou o actor individual), e o planeador, pessoa com competência técnica para elaborar e liderar o exercício de planeamento.

O planeamento, enquanto actividade que relaciona o presente com o futuro desejado, pressupõe lidar com três tipos de questões. O presente, com as condições existentes (contexto) e os meios disponíveis que, normalmente, são escassos. O futuro, que é o espaço/tempo onde os anseios e motivações se vão concretizar e que também possui um

contexto que poderá ser de maior ou menor volatilidade e incerteza. A última questão trata da forma como se liga o presente ao futuro, isto é, como se mobilizam os meios para, através das acções, se alcançarem os objectivos pretendidos.

Fala-se de planeamento por razões diversas (espaciais, sociais, económicas e políticas) e existem vários exemplos de aplicação do conceito de planeamento, desde o planeamento militar, passando pelo planeamento empresarial até ao planeamento público.

O acto de planear tem, assim, uma relação histórica com actividades colectivas que valorizam essa habilidade de preparar o futuro, tais como, os exércitos (planeamento militar), as empresas (planeamento empresarial) e o Estado (planeamento público). No caso do planeamento militar, a motivação passa por preparar o exército para enfrentar o inimigo. No caso do planeamento empresarial, passa por preparar as empresas para a competição global dos mercados e, por último, no caso do planeamento público, em preparar o Estado para conceber e executar as políticas públicas.

Na revisão de literatura ligada às temáticas do planeamento (militar e empresarial) é possível identificar diferentes entendimentos sobre o conceito geral de planeamento.

Por um lado, na linguagem militar, identifica-se uma definição de planeamento como “o melhor emprego de meios (recursos) disponíveis” ou a “definição e hierarquização das actuações que possibilitem conduzir os seus recursos humanos e materiais de forma eficaz perante os adversários, para alcançar a vitória” (Jablonsky, 2004:8).

Estão aqui presentes noções que, mais tarde, serão discutidas no que concerne ao planeamento territorial e que importa salientar. Em primeiro lugar, a necessidade de uma definição clara de objectivos (alcançar a vitória face a uma adversário). Em segundo, a noção de eficácia, isto é, a capacidade de avaliar com rigor os meios disponíveis e perceber como devem ser usados para se obter os melhores resultados possíveis. Por último, a necessidade de identificar e hierarquizar as acções que conduzam aos objectivos previamente definidos.

Na linguagem empresarial, o planeamento é entendido como a forma da empresa se organizar para atingir os seus objectivos, isto é, para gerar uma maior quota de mercado, ter mais clientes ou mais vendas, tendo em consideração os seus clientes e concorrentes (Mintzberg, 1998).

Aqui, também, estão presentes conceitos relevantes para a futura reflexão sobre o planeamento territorial, que importa fixar. Em primeiro lugar, a ideia do foco no mercado, isto é, a percepção de quem são os clientes e a necessidade de perceber os seus comportamentos e anseios. Em segundo, a percepção do contexto, em particular, o comportamento dos concorrentes que partilham a disputa do mercado (clientes). Por último, a noção da organização dos meios e recursos disponíveis e a procura de um resultado mais eficiente e eficaz.

A revisão da literatura relacionada com o planeamento militar ou empresarial permitiu identificar um conjunto de características comuns fundamentais.

A importância da avaliação do contexto, o seu conhecimento e natureza, quer a nível externo ou interno (Clausewitz, 1946 citado por Barroso, 2008); no contexto externo, são consideradas as “alianças, ameaças, economia global, lei e organizações internacionais”; ao nível interno, são avaliados elementos, como as “condições económicas, leis do Estado, grupos de interesses, os poderes do Estado (legislativo, executivo e judicial), ambiente de informação (media), condições sociais, opinião pública”.

A compreensão holística da relação entre objectivos-recursos-métodos, partindo da identificação prévia de um objectivo (identificado a nível superior e traduzindo uma ambição ou desejo político) e de um método (a forma como se mobilizam os meios para concretizar os objectivos). Também há que avaliar se se dispõe dos meios necessários

(custos da acção pretendida). Ou então, tendo presentes os objectivos a atingir e os meios disponíveis, identificar os métodos mais adequados (Bartholomees, 2004 citado por Barroso, 2008).

A selecção criteriosa de objectivos a atingir (coerentes e articulados), “reflectindo um entendimento completo do estado final desejado, a natureza do ambiente, as directivas políticas e os efeitos de enésima ordem, a fim de criarem as condições para o estado final desejado” (Barroso, 2008).

A avaliação rigorosa dos meios disponíveis, raramente suficientes, devido às limitações da capacidade de gestão, identificando-se os recursos tangíveis (forças, equipamento e recursos, facilmente quantificáveis e previsíveis) e os recursos intangíveis (vontade, o que requer uma análise mais profunda dada a sua volatilidade) e a definição combinada e sinérgica de métodos, que permitam alcançar os objectivos, com flexibilidade e adaptabilidade, para avaliar o impacto das acções; esta avaliação pode determinar a necessidade de mudança de métodos, o que exige a combinação de esforços.

Por último, o acerto táctico, isto é, a capacidade de previsão, de iniciativa, de manobra e de adaptação a novas circunstâncias, e a necessidade de saber fazer a escolha certa para o momento certo.

Vários autores têm dado contributos para clarificar a definição de Planeamento. A literatura especializada apresenta várias leituras sobre planeamento, desenvolvidas num número variado de direcções diferentes (Guerra, 2000).

O conceito de planeamento é particularmente ambíguo e difícil de definir pelo facto da palavra “planeamento” ser usada em contextos diferentes, com significados diferentes, envolvendo tarefas de natureza diversa e com entendimentos diferenciados pelos seus praticantes (Hall, 2005).

A multiplicidade conceptual previamente referida tem consequências a nível do seu entendimento, compreensão, legitimidade e eficácia, pelo que se justifica um esforço de explicitação das diversas visões conceptuais que a literatura apresenta, de modo a evidenciar as suas compatibilidades e eventuais sobreposições. Sem esta clarificação, a percepção sobre as condições da sua aplicação (método) e os resultados tornar-se-á particularmente difícil.

De uma forma genérica, pode dizer-se que o planeamento requer, no mínimo, dois tipos de questões: uma especificação de objectivos futuros e uma série de acções relacionadas ao longo do tempo, concebidas para os atingir (Wildavsky, 1973:128).

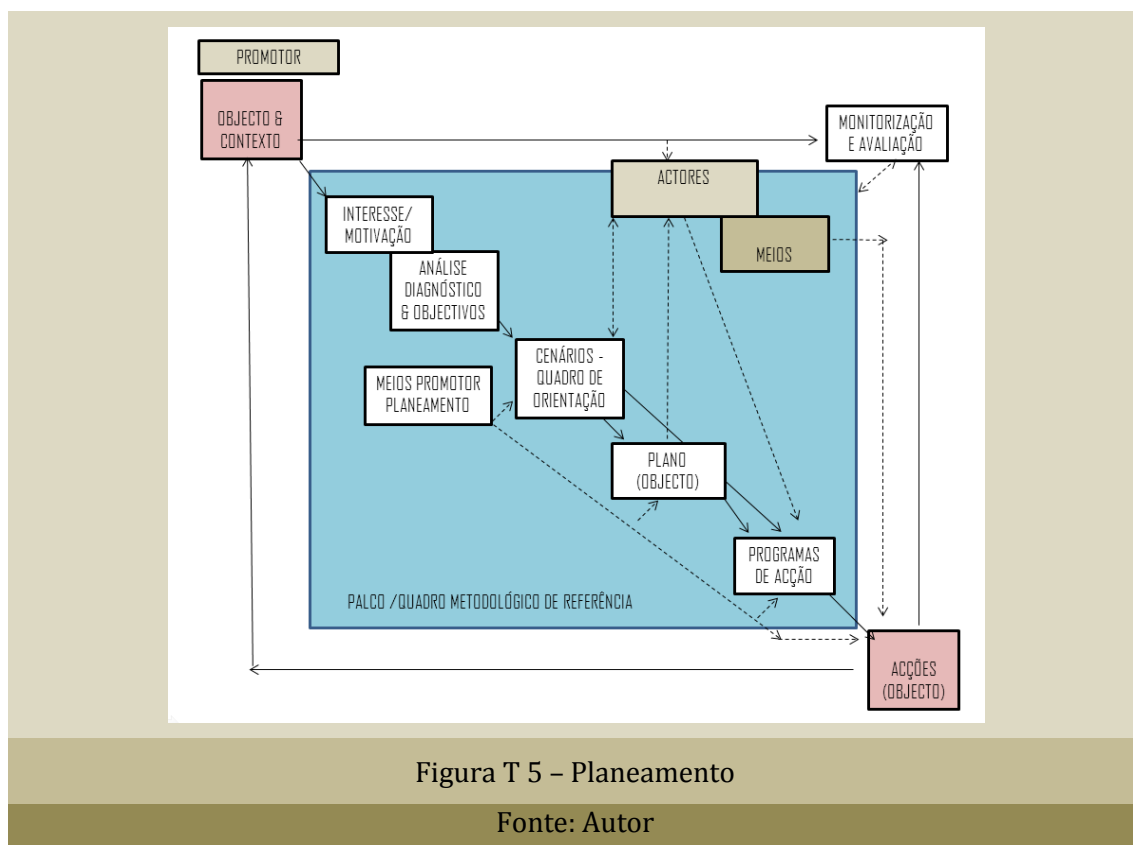
Podem identificar-se diferentes tipos de definições de planeamento consoante os enfoques (Wildavsky, 1973:130):

- baseada nos outputs, i.e., orientada no esforço para produzir comportamentos dirigidos a objectivos ou em comportamentos e acções em torno dos resultados pretendidos;
- baseada nos inputs, i.e., centrada nos diferentes modos de controle sobre o futuro, mais do que nos resultados (“futuro controlado”);
- baseada na racionalidade, i.e., preocupada com os critérios da acção racional (consistência, eficácia e eficiência) que conduz à tomada de decisões “ideais” (decisões racionais), estando mais ligada às qualidades internas da decisão do que às consequências da acção (efeitos/impactos externos);
- baseada na abrangência, i.e., abrange todas as dimensões da política pública, tendo em conta que todas as acções com implicações futuras são planeadas; o planeamento passa a ser tudo e o não-planeamento quase deixa de existir (quando não tem objectivos ou as suas acções são casuísticas e não dirigidas a objectivos).

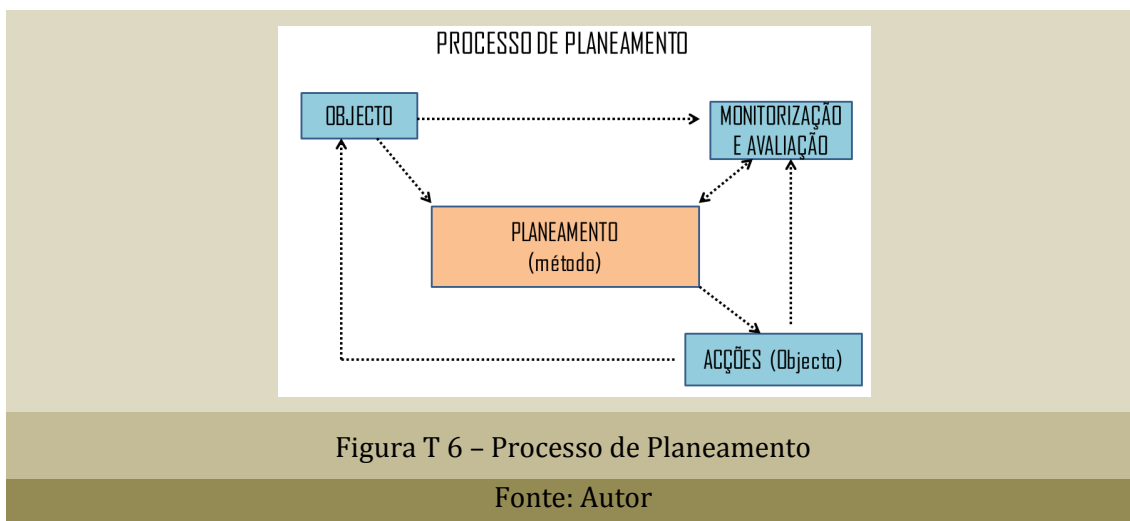
A leitura das diferentes perspectivas em presença permite situar a interpretação do conceito de planeamento genérico como a actividade desenvolvida por um promotor que, num determinado contexto e em resposta a um interesse ou motivação (individual ou colectivo), define objectivos, num determinado palco, para um objecto concreto de planeamento (temática), mobilizando os meios e actores necessários (com quê), produzindo um quadro de referência e identificando as acções (o quê) e os métodos para os alcançar (como e quando).

A partir do conceito de planeamento atrás definido é possível identificar os seus elementos constituintes. No que respeita à forma como se organiza a actividade de planeamento, identificam-se dois conceitos que a literatura aborda, com frequência, de um modo semelhante: os conceitos de método e de processo de planeamento.

O método de planeamento é a forma (intencionalidade, cuidados, coerência, postura e lógica) como o instrumento de planeamento é desenvolvido, isto é, a forma como se definem os objectivos, se identificam os meios e se seleccionam as acções para atingir os primeiros.



Considera-se aqui processo de planeamento como a sequência regular e coerente de actos de planeamento, integrando o desenvolvimento de diversos instrumentos (planos ou outros), a sua implementação e, em algumas circunstâncias, também a avaliação e a monitorização. O processo de planeamento é particularmente importante porque introduz a dimensão do tempo e a articulação entre as questões de curto, médio e longo prazo.



Em síntese, a revisão da literatura permitiu identificar como principais características da actividade do planeamento i) que ela se constitua como actividade intencional (não casual) tendo, por isso, um promotor que a promove de forma explícita, ii) deve implicar a execução das medidas preconizadas, mas também pode ficar só pelo enunciado da sua concepção, iii) pode conter a avaliação e a monitorização dos resultados alcançados, dando, por isso, início a um novo ciclo da actividade de planeamento e iv) pode ser uma actividade contínua e iterativa (designada, por isso, de processo), pelo que a sua realização é consecutiva, regular e articulada.

Para além das características atrás mencionadas, o planeamento necessita de alguns requisitos para a sua elaboração, que decorrem da definição proposta. Em primeiro, o planeamento tem de ter um promotor, isto é, tem de existir uma entidade (individual ou colectiva) com uma motivação particular para o desenvolver, assumindo e explicitando objectivos (de forma precisa para orientar a acção) e mobilizando com eficácia os meios adequados (recursos legais, institucionais, financeiros, humanos, relacionais, conhecimento, comunicacionais) para os atingir. Em segundo, a actividade de planeamento desenvolve-se num contexto particular, normalmente de escassez de meios e de incerteza quanto ao futuro. Em terceiro, o planeamento desenvolve-se sobre um objecto de planeamento, um tema com uma determinada configuração (espacial ou temática) e num determinado palco (político, espacial ou sectorial). Em quarto, envolve um conjunto de actores com meios directos ou indirectos e actores destinatários. Por último, necessita de métodos de planeamento, diferentes formas de combinar a relação entre objectivos, meios e acção (desde formas mais compreensivas a mais colaborativas ou a mais operativas).

Como foi referido anteriormente, o planeamento pressupõe a implementação, isto é, a passagem do plano à acção. Neste sentido, justifica-se discutir a relação entre o conceito de planeamento e os de estratégia e de tática.

A designação Estratégia é muito controversa, porque é utilizada em diferentes contextos (do planeamento empresarial ao público). Uma avaliação etimológica da palavra Estratégia permite concluir que ela provém do grego "*strategía*" que se refere ao "comando do exército", no fundo, ao estratégia que identificava o caminho a seguir, tendo em conta os meios para atingir os fins (precisos e bem definidos).

Segundo a Porto Editora, a definição de Estratégia identifica (no contexto militar) "a ciência que, tendo em vista a guerra, visa a criação, o desenvolvimento e a utilização adequada dos meios de coacção política, económica, psicológica e militar à disposição do poder político para se atingirem os objectivos por estes fixados".

A literatura aborda o tema da estratégia de diversas formas, sendo difícil encontrar coerência nas diferentes abordagens (Mintzberg et al, 2005). Existem autores que se referem à Estratégia com o mesmo significado de Planeamento. Outros usam-na como um qualificativo, o Planeamento Estratégico, e ainda outros sublinham a sua natureza de clarificação contextual (posição face ao contexto externo) e selectiva (meios e actores).

A Estratégia possui, como principais características, estar centrada nos efeitos de médio-longo prazo, a preocupação com a integração e os efeitos sinérgicos entre meios e actores e a atenção à eficiência (melhor gestão dos meios disponíveis).

Assume-se, assim, a definição de Estratégia como a actividade desenvolvida por uma entidade individual ou colectiva que, num determinado contexto (de oportunidades e de ameaças), define para um objecto (que possui um conjunto de forças e de fraquezas), num palco ou num conjunto de palco(s), um conjunto de objectivos, fins e metas de médio-longo prazo e, ainda, identifica de forma integrada e selectiva as acções necessárias, afectando os meios e mobilizando os actores para os atingir (Chandler, 1962; Learned, Christensen, Andrews, Guth, 1965; Andrews, 1971).

Partindo desta leitura, é possível perceber os seguintes elementos diferenciadores relativos ao conceito de Planeamento: em primeiro lugar, a clarificação do contexto (oportunidades e ameaças / forças e fraquezas), na linha do aplicado ao Planeamento Empresarial e Militar. Em segundo, a existência de palcos simultâneos (à escala local, regional, nacional ou global). Em terceiro, a identificação quantificada de fins e metas a atingir. Por último, a selectividade dos meios e actores a envolver.

Uma avaliação etimológica da palavra Tática permite concluir que ela surge do grego *taktiké*, que significa “a arte de pôr em ordem de batalha” (Porto Editora, dicionário electrónico). O mesmo dicionário refere que Tática (aplicada ao contexto militar) se refere “à parte da ciência da guerra que trata da disposição e emprego de meios terrestres, navais ou aéreos” ou (num contexto mais geral) “à organização de meios de acção utilizáveis para obter os melhores resultados num jogo ou num empreendimento económico, social ou político”.

A literatura que aborda as questões da tática está, sobretudo, centrada na temática militar, empresarial e desportiva. A tática é entendida como a forma óptima como uma entidade (individual ou colectiva), num determinado momento, dispõe dos meios e dos actores no(s) palco(s) para, numa avaliação permanente do contexto, implementar as acções para atingir os objectivos definidos (clarificados pela Estratégia). Subjacente a esta ideia está uma preocupação com os efeitos de curto prazo, com uma perspectiva operativa (execução da acção) e uma preocupação com a eficácia (obter os melhores resultados com os meios disponíveis).

A designação tática (efeito a curto prazo) surge por oposição à designação estratégia (efeito a médio-longo prazo) e, noutro contexto, como complemento do conceito de Planeamento havendo, por exemplo, quem fale hoje de metodologias de planeamento tático.

A tática tem como principais elementos diferenciadores em relação ao planeamento uma percepção muito clara do ou dos palcos onde se desenvolve a actividade, uma disposição dos meios e actores no palco e procura de resultados, (desenvolvimento) de acção no curto prazo.

Curiosamente, na evolução da história do planeamento territorial, as duas dimensões têm um destaque especial, num caso na emergência do planeamento estratégico público, influenciado pela teoria da gestão empresarial aplicada à função pública (Guell, 1997), e noutro, mais recente, a emergência do planeamento tático, também designado Tactical Urbanism, marcado por um contexto de poucos meios obrigando a intervenções de natureza cirúrgica (Lydon et al, 2001).



## **2.2.2. UM CONCEITO GENÉRICO DE PLANEAMENTO PÚBLICO**

### **CONCEITO DE PLANEAMENTO PÚBLICO**

O surgimento do planeamento público está relacionado com o desenvolvimento e aprofundamento das funções públicas de controlo e regulação da vida colectiva por parte do Estado, tendo vindo a aplicar-se às suas funções sectoriais (por exemplo, Transportes, Educação, Saúde, Economia) e transversais (por exemplo, Ordenamento do Território e Ambiente). Ao acompanhar a evolução da sociedade, da economia e do papel do Estado, o planeamento público torna-se particularmente importante, quer em contextos de abundância quer em contextos de escassez de recursos, por razões de eficiência ou de eficácia.

Como foi referido anteriormente, o planeamento tem como função ligar e articular três tempos diferentes (passado, presente e futuro), identificando as relações entre eles e as influências externas (Abbott, 2005).

O trabalho de sistematização de conceitos de planeamento revelou-se complexo e de difícil produção, pois o entendimento entre académicos não é claro. Friedmann (1998:245) reconhece essa dificuldade e aponta quatro pontos de reflexão: a forma de definir planeamento também precisa de ser teorizada; a necessidade de ligar o planeamento ao contexto institucional e político; os diferentes modos de fazer planeamento e o dilema de escolher um entre vários; a dificuldade de incorporar as relações de poder no discurso de planeamento.

Partindo desta dificuldade, identificaram-se tipologias de conceitos de planeamento, distinguidos pelo diferente tipo de enfoque.

Friedmann (1987) e Mannheim (1960) introduzem a preocupação com a melhoria da qualidade da decisão, com o aspecto deliberativo do planeamento, referindo-se ao planeamento como a “ligação entre o conhecimento e a acção”, identificando dois actores essenciais, os produtores de conhecimento e gestores ou decisores, e uma natureza multidisciplinar, envolvendo diferentes tipos de conhecimentos.

Na mesma linha deliberativa, Wildavsky (1973:132) lembra o papel do Estado, enquanto representante da Sociedade e do interesse colectivo, considerando o planeamento público como um “processo através do qual a sociedade (por meio dos poderes públicos) toma as suas decisões sobre a alocação e a distribuição de recursos”.

Healey (2010:12) situa o planeamento referido como “o sonho de alternativas futuras sobre a qualidade dos lugares, os seus potenciais e possibilidades”, introduzindo a importância da construção de uma narrativa relativamente ao futuro, explicitada por Throgmorton (2003:146), do planeador, o profissional preparado para desempenhar a actividade de planeamento, e do objecto que “envolve uma orientação/regulação de uma classe particular de questões/objectos”.

Uma outra perspectiva acentua a dimensão de racionalidade, referindo-se ao planeamento como uma “actividade social e organizacional deliberada de desenvolvimento de uma estratégia óptima para o futuro, para atingir um conjunto de objectivos desejados, para resolver problemas novos em contextos complexos e envolvidos (participados) pelo poder e com a intenção de afectar recursos e de agir de forma adequada para implementar a estratégia escolhida” (Alexander, 1981:137).

Também na linha da perspectiva instrumental, outros autores identificam o planeamento como uma metodologia que visa a “execução de uma sequência ordenada de acções que irão levar ao alcançar de objectivos pré-definidos” ou “o conjunto de estudos e acções desenvolvidas com vista a atingir determinados objectivos” (Hall, 1973; Carvalho, 1990, 2003).

Outros autores sublinham a questão dos valores a que o planeamento tem de responder, situando o planeamento como uma actividade desenvolvida por indivíduos, grupos ou organizações que envolvem a decisão sobre o futuro desejado e a implementação de acções para o atingir (Harper & Stein, 2006), envolvendo questões de valores e interesses conflitantes.

No quadro das relações entre actores, Flyvbjerg (1998:92-98) acentua a preocupação com as relações de poder que o planeamento tem de gerir, referindo-se-lhe como um sistema, isto é, um conjunto de processos e indivíduos, que está particularmente envolvido nos jogos de poder e é usado como uma barreira de racionalidade (ou de “racionalizações”) atrás da qual são tomadas decisões políticas que favorecem determinados interesses poderosos.

O carácter ambicioso que estas definições explicitam, levou Wildavsky (1973:127-153) a sublinhar alguns dos principais problemas do planeamento público<sup>17</sup>. Em primeiro lugar, “a ambição exagerada”. Segundo este autor, o planeamento tornou-se tão abrangente que os próprios planeadores têm tido dificuldade em responder ao seu objecto. Em segundo, o papel e função pouco clara do planeamento: os planeadores têm dificuldade em explicar quem são e o que esperam deles, dado que os resultados da sua actividade – “a melhoria das sociedades doentes” - são difíceis de perceber. Em terceiro, a elevada complexidade do planeamento, que faz com que os planeadores tenham dificuldade em acompanhá-la. Os planeadores respondem a questões da economia, da ciência política, da sociologia, da arquitectura ou da ciência mas, muitas vezes, a essência escapa-se-lhes. Em quarto, a falta de eficácia do planeamento (dificuldade em obter resultados). Segundo o autor, o planeamento tem falhado em muitos domínios onde tem intervindo, apesar da bondade dos conceitos que lhe estão por detrás (sensatez e razoabilidade), isto é, a antecipação de eventuais aspectos negativos. Acontece que o planeamento lida mal com o erro, considera-o irracional, foge dele, por exemplo, não definindo critérios aceitáveis para determinar o grau de sucesso ou de erro, ou fazendo-o depender de expectativas variáveis.

O autor termina defendendo que o planeamento deveria ser abandonado e que outros processos políticos e administrativos o deveriam substituir, referenciando a figura do Orçamento Público, como o elemento crucial da actividade de organização do futuro da acção pública.

Uns anos mais tarde, Alexander (1981:132) retoma o assunto no seu artigo “If Planning Isn’t Everything, Maybe It’s Something”, rebatendo as fortes críticas ao planeamento. O autor refere que as conclusões do artigo se baseiam em três falácias: da composição, da avaliação e do voluntarismo.

A primeira falácia, da composição, baseia-se no erro de argumentar do particular ao geral, sem uma base lógica que sustente que o que acontece no particular é, também, verdade no caso geral. Wildavsky desenvolve o seu argumento a partir da análise de alguns exercícios de planeamento<sup>18</sup> que podem não ser generalizáveis. Alexander (1981:132-133) refere que, eventualmente, os exemplos considerados provam a sua ineficácia e contraprodução, mas isso por si só não justifica que todo o planeamento público seja ineficaz e que deva ser abandonado, até porque o exemplo referido é dos mais ambiciosos e complexos.

O mesmo autor refere que, mesmo a nível nacional, existem em vários países exemplos de planeamento sectorial institucionalizado. Sendo verdade que, em muitos destes exemplos, o produto final da actividade de planeamento é um orçamento anual que representa o compromisso final de afectação de recursos, também é verdade que, com o tempo, têm

---

<sup>17</sup> artigo “If Planning is Everything, Maybe it’s Nothing”

<sup>18</sup> planeamento nacional económico de longo prazo em países em vias de desenvolvimento e alguns exemplos em países desenvolvidos

surgido outras formas de planeamento mais robustas e que, mesmo na administração, começam a surgir formas diferentes de concepção dos orçamentos (por exemplo, o caso dos orçamentos pluri-anuais). E, por último, o planeamento não se resume à escala nacional, existindo exemplos de planeamento a nível municipal e regional que, tendo diferentes níveis de competência e compromisso, preenchem um papel importante na “ecologia do processo de tomada de decisão” (Alexander, 1984).

A segunda falácia, da avaliação, é a crença em que a acção pode ser avaliada pelos seus resultados imediatos. Recorde-se que Wildavsky (1973:133-134) referia que, não havendo resultados palpáveis, o planeamento só podia ser um exercício de fé. Alexander (1984), sobre esta questão, alerta para o facto de que, mesmo não existindo impactos tangíveis da actividade do planeamento (mensuráveis), isso não significa, obrigatoriamente, que não existam efeitos. Refere ainda que uma avaliação rigorosa tem de comparar a realidade após o planeamento, com a existente se ele não tivesse ocorrido; não havendo evidências, essa comparação não é possível ou só pode ser feita à custa da imaginação.

A terceira falácia, do voluntarismo, é a assunção de que o planeamento é uma actividade voluntária. Acontece que, segundo Alexander, o próprio Wildavsky (1973:134-135) refere que o planeamento, enquanto actividade que visa controlar a consequência das nossas acções, é uma actividade involuntária, universal e contínua. O autor refere que o impulso de reduzir a incerteza é uma motivação universal do comportamento organizacional (sejam empresas, instituições ou governos), podendo tomar-se como exemplo o aprovisionamento de alimentos feito pelo homem pré-histórico antes das estações do ano mais delicadas, pelo que essa motivação não pode ser abandonada porque faz parte da natureza humana.

A natureza das questões a que o planeamento tem de dar resposta tem sido objecto de atenção por parte da literatura. Rittel (1973:160) fala do planeamento como uma actividade “problem-solving” dirigida a “wicked problems”, ou seja, a problemas que não têm uma formulação definida, que não têm regras claras ou respostas evidentes e sem soluções testadas. Lembrando a dimensão de acção colectiva que o planeamento público encerra, Guerra (2006) considera-o como uma “forma de acção colectiva no contexto do jogo estratégico de actores, tendo em vista a obtenção de um futuro desejável”, onde se “olha simultaneamente para o objecto da acção e o processo de acção”.

Perante a dificuldade de situar o objecto de planeamento, Alexander (2005) identifica um conjunto de características que, no seu entender, não fazem parte da definição de planeamento público: i) não é uma actividade puramente individual; ii) não é orientado para o presente; iii) não pode ser reduzido a rotinas, isto porque a maioria dos problemas são únicos, “context-dependent”; iv) não está relacionado com as abordagens de tentativa-erro na resolução de problemas, tendo por isso, um carácter experimental limitado; v) não é só um exercício de imaginação de futuros desejados; vi) não é só fazer planos.

Pode assim dizer-se que o planeamento público tem como principais características desenvolver-se num contexto de incerteza, procurando articular uma visão de médio-longo prazo com uma visão de curto prazo, integrar-se num processo de apoio à tomada de decisão que envolve questões e saberes multidisciplinares e que o planeamento informará, orientado para a acção, isto é, o planeamento pressupõe que as acções são desenhadas para serem implementadas de um modo coordenado e coerente, e que na sua concepção e execução devem participar actores que têm interesses distintos e relações de poder desequilibradas.

Em síntese, e tendo em conta as diferentes definições citadas, a interpretação do conceito de planeamento público é considerada como a actividade de Planeamento desenvolvida por um promotor público (Estado Central, Regional ou Local) que, num determinado contexto, em resposta a um interesse colectivo, define objectivos num determinado palco, para um determinado objecto de planeamento (temática pública), mobilizando os meios e

actores necessários (com quê), produzindo um quadro de referência e identificando as acções (o quê) e os métodos para os alcançar (como e quando).

## 2.3. PLANEAMENTO DE TERRITÓRIO, O CONCEITO ADOPTADO

### CONCEITO DE PLANEAMENTO TERRITORIAL

Da leitura cruzada dos conceitos de planeamento público do território anteriormente definidos sugere-se o seguinte conceito de PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO: a actividade desenvolvida por um promotor público de planeamento (Estado) que, num determinado contexto, em defesa do interesse colectivo e num determinado PALCO, define OBJECTIVOS para um determinado OBJECTO de planeamento (território com diferentes temáticas e escalas), mobilizando os meios e ACTORES necessários, produzindo um quadro de referência e identificando as acções e os métodos para os alcançar.

A definição estabelecida permite perceber que uma das características fundamentais específicas do Planeamento do Território, e que o distingue do planeamento público, é o facto de responder a um objecto muito diferenciado, isto é, a um território, com temáticas e escalas variáveis, o que pressupõe um cuidado particular com a forma como se definem objectivos, se criam palcos e se envolvem actores, num processo de planeamento que articula vários exercícios no tempo e que não se esgota na concepção, envolvendo execução, avaliação e monitorização.

### OBJECTOS DE PLANEAMENTO

Um objecto de planeamento refere-se a uma temática num território, a uma determinada escala. É possível distinguir dois tipos de objectos de planeamento: i) objectos transversais, nomeadamente, os ligados ao ordenamento (urbano ou rural) ou ao desenvolvimento (socioeconómico ou sociocultural); ii) objectos sectoriais, nos quais se podem identificar os temas do ambiente biofísico, da actividade agrícola-florestal, da actividade industrial e do terciário, da habitação, dos equipamentos e das políticas sociais, das infra-estruturas e do espaço público e da mobilidade.

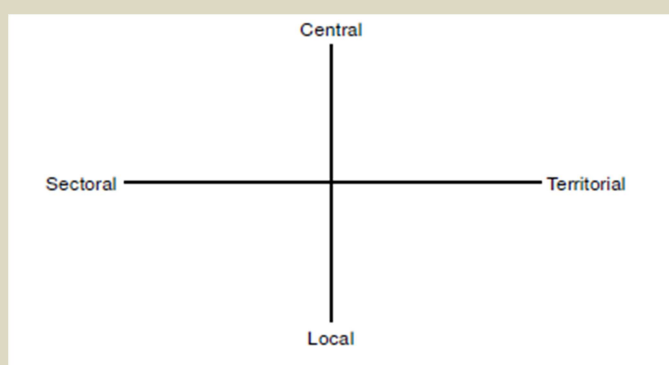


Figura T 7 - Objectos de planeamento

Fonte: Produzido a partir de Geoff Vigar & Patsy Healey (1999)

O cruzamento destas diversas perspectivas pode ajudar-nos a identificar os diferentes objectos de planeamento e perceber, ao longo da história, a evolução da “agenda” de planeamento territorial.

## OBJECTIVOS DE PLANEAMENTO

A definição de objectivos é um dos aspectos fundamentais da actividade do planeamento, pois explicita o momento em que devem ser reflectidas as diferentes alternativas para o futuro (num contexto individual ou colectivo), enquadrando-se numa abordagem (ou perspectiva) holística que o planeamento pretende promover, por via da necessidade de proceder a um processo de planeamento articulado, lógico e explícito.

Esta preocupação obriga a que os planeadores promovam, inicialmente, uma discussão exaustiva sobre o que pretendem atingir e que a desenvolvam durante todo o processo de planeamento, abrindo com isso uma porta para a concepção de diferentes alternativas para o futuro desejado, que possam ser avaliadas segundo critérios definidos (Hall, 2005:6).

A definição é também o momento para reinterpretar expectativas e consensualizar objectivos. Algumas experiências recentes de planeamento territorial, que mais à frente se discutirão, (Mota, 2008) demonstram a importância desta fase de formulação e de definição de objectivos, em particular, esse exercício de “reequacionar” as expectativas (o porquê e para quê) que poderá induzir “um processo de consensualização dos objectivos, resultante de um processo mútuo de reflexão e conceptualização”.

A forma como se concebem os objectivos é relevante, porque nem sempre foram definidos da mesma forma, têm vindo a mudar ao longo do tempo, quer na sua natureza, quer na relação com os objectos, quer na importância que lhe é atribuída no exercício de planeamento, quer ainda nos desafios que se colocam hoje ao planeamento.

A sua definição tem, por outro lado, consequências nas opções relativamente ao futuro e nos diferentes tipos de caminhos para os alcançar. A este propósito, Carvalho (1990:126-133) refere que fica evidente que o planeamento “não é mais do que um instrumento ao serviço das pessoas, dos grupos económicos e sociais sendo, por isso, extremamente positivo que pretendam ter uma intervenção cada vez maior nos objectivos que são definidos e nos processos adoptados para os alcançar”.

Finalmente, por último, a discussão sobre o(s) objectivo(s) do planeamento, é útil para uma melhor percepção sobre os instrumentos e métodos adequados para os atingir (questão que se irá abordar no capítulo seguinte).

Contudo, existem muitas dúvidas sobre o rigor e a forma como os objectivos são definidos. Wildavsky (1973:128, 130) refere que as regras que existem para a alocação de recursos assumem que os objectivos são um dado à partida, sem grande rigor e critério, que normalmente são genéricos e baseiam-se na extrapolação das tendências presentes. Por outro lado, o autor refere que, muitas vezes, os objectivos podem ser desejáveis mas são inalcançáveis. Por último, a sua conceptualização como metas (quantificadas), constituem-nos como linhas de direcção, mas o seu carácter rígido subverte a ideia de controlo e regulação.

A revisão da literatura permite identificar diferentes formas de conceptualizar os “objectivos de planeamento”. O primeiro passo no processo de planeamento é a identificação dos objectivos que se pretendem atingir, no sentido de os ordenar pela sua importância e de validar o grau da sua compatibilidade.

Hall (2003:214-216) apresenta uma distinção de três etapas na definição de objectivos: i) formulação de objectivos; ii) identificação de objectivos; iii) definição de metas.

Segundo o autor, a formulação de objectivos implica a consideração de que estes são essencialmente gerais e abstractos, havendo a tendência para serem divididos em categorias (sociais, económicos ou estéticos) e podendo incluir “qualidades do processo de planeamento” tais como, a flexibilidade e a participação. A identificação de objectivos pode ser (re)formulada, como resultado de uma análise mais detalhada do sistema que está a

ser planeado, em ordem a identificar insuficiências ou más formulações do enunciado de objectivos inicialmente desenvolvido. Na última etapa do refinamento dos objectivos, eles serão transformados em metas, representando programas específicos, nos quais os critérios de performance são cruzados com a definição temporal.

Wilson (1974), citado por Hall (2003:215), define objectivos de uma forma diferente, entendendo-os como áreas de preocupação. Na sua concepção, o exercício de planeamento inicia-se com a identificação dos sub-sistemas funcionais pertinentes que apresentem problemas (ou qualidades) que possam ser alvo de controlo ou gestão (por exemplo, a saúde pública, a educação, os rendimentos e a sua distribuição, a mobilidade ou a qualidade ambiental). Segundo o autor, os objectivos tendem a ser mais precisos e definidos em termos dos programas disponíveis, para serem concretizados em acção, ainda que com uma frágil definição quantitativa, requerendo a aplicação de recursos (numa perspectiva mais global e não apenas económica) que são escassos e, para isso, o estabelecer de uma competição para a sua mobilização.

Existem várias dificuldades na definição de objectivos. Primeiro, porque o objectivo principal não é muitas vezes claramente compreendido, existindo, normalmente, mais do que um objectivo (desenvolvimento económico, distribuição equitativa de recursos, coesão social, qualidade ambiental). Acontece, também, que estes objectivos não são fáceis e rapidamente compatíveis e, em alguns casos, revelam-se mesmo contraditórios. Segundo, a sua definição é igualmente complexa, porque o planeamento implica uma ponderação entre diferentes objectivos, dado que é uma actividade multidimensional e multi-objectivo. Finalmente, o planeamento, como uma actividade geral, isto é, sem enfoque numa determinada disciplina, pode ter um ou mais objectivos e não existe uma relação directa entre a escala ou a dimensão do exercício de planeamento e a complexidade dos objectivos que lhes estão subjacentes (Hall, 2003:215).

Hall (2003:215) aponta outras dificuldades, referindo que, apesar de aparentar ser óbvia a construção de objectivos, “é surpreendente o grau de ambiguidade e de mecanicidade com que são apresentados e tratados”, como se fossem tão bem compreendidos e naturais que quase fosse dispensável a sua apresentação ou discussão. Contudo, se a sua definição não for feita de forma clara, explícita e fundamentada, existe o risco destes não serem partilhados pelas comunidades que irão ser objecto das acções de planeamento e, ainda, a hipótese dos planos não responderem de forma racional aos anseios e problemas das comunidades. Outro dos problemas que o autor refere emerge da definição de objectivos (“goals-objectives-targets process”) é a “integração de diferentes programas individuais e sectoriais num quadro global coerente”, para além das dificuldades de natureza técnica e conceptual, dado que “não é absolutamente claro quem lidera o processo, se o técnico ou o político”.

Chadwick (1978), citado por Hall (2003:216), refere a dificuldade de formular objectivos, já que “existe uma enorme distância entre a teoria e a prática” pelo que, apesar do esforço técnico (recolha de informação sobre a comunidade e os seus valores; identificação das áreas problemáticas cuja necessidade de intervenção é reconhecida por todos; sequência racional na definição dos objectivos gerais para os particulares; utilização de ferramentas de simulação do futuro para ponderação dos diferentes objectivos do seu “trade-off”), não devem ser esperados grandes avanços nesta complexa actividade intelectual.

Pode argumentar-se que o desenvolvimento de objectivos gerais para a sociedade é responsabilidade dos políticos, cabendo aos técnicos de planeamento um papel relevante na fundamentação técnica da ordenação das escolhas, surgindo, normalmente, dificuldades pelas diferentes lógicas temporais (curto-prazo dos políticos e médio-longo prazo do planeamento). Por outro lado, o público forma uma massa muito heterogénea de grupos com interesses e sistemas de valores diferentes e, em alguns casos, incompatíveis,

sendo ainda difícil a identificação e validação dos diferentes grupos (não são estanques; mudam consoante os contextos profissionais e familiares, hábitos de consumo e lazer).

Hall (2003:226) refere que existem métodos que podem assegurar uma auscultação da comunidade na definição de objectivos (sondagens e inquéritos à opinião pública), mas estes têm mostrado resultados insatisfatórios, em resultado do “grau de abstracção (conceptual e temporal) que essa definição comporta” e da literacia existente sobre estas matérias. Será, pois, quase impossível “encontrar uma função satisfatória que combine as preferências individuais e os pesos dos diferentes indivíduos e grupos”.

A temática da definição de objectivos em Planeamento tem sido objecto de preocupação dos profissionais de planeamento do território.

O Royal Town Planning Institute (RTPI) identifica um conjunto de orientações que devem ser hoje os objectivos gerais e particulares do planeamento do território (RTPI, 2011). Segundo a organização de planeadores britânica, do ponto de vista geral, o objectivo do planeamento do território é proporcionar um quadro de vida que assegure a realização pessoal, num ambiente planeado à escala humana. Do ponto de vista específico, ligado a cada uma das dimensões do território, pode dizer-se que procura o “ordenamento físico do território”, a promoção da “sustentabilidade e resiliência territorial”, o “reforço da identidade e do sentido de pertença (capacitação das comunidades)”, o “desenvolvimento económico territorial” e a “organização e racionalização da administração pública”. Dito de outra forma, procura “definir regras básicas para a construção e transformação do território”, “pensar o desenvolvimento territorial de forma sustentada e coerente”, “solucionar os problemas associados às dinâmicas territoriais”, “levar a cabo a estruturação do território nacional”, “regular a sua utilização, promover o correcto desenvolvimento territorial e dispor, no espaço e no tempo, as infra-estruturas de uso humano de modo a que sejam mantidas a integridade e a estabilidade de um país, melhoradas as condições de vida das populações e a que ocorra um correcto e dinâmico desenvolvimento socioeconómico”.

É, assim, fácil perceber que o planeamento, como actividade, terá como principal foco de preocupação a gestão de diferentes interesses e conflitos<sup>19</sup>. Fica também claro da leitura que a perspectiva que se defende é a de uma abordagem profissional que combina “sensitivity and analytical and strategic skills, is required to handle the political, social, environmental and economic issues at stake” (AESOP, 2010)

## **ENCOMENDA DE PLANEAMENTO – PRODUTO/INSTRUMENTO**

A definição do objecto e objectivo coloca desafios à produção da encomenda final que define o tipo de exercício, de instrumento de planeamento a ser considerado.

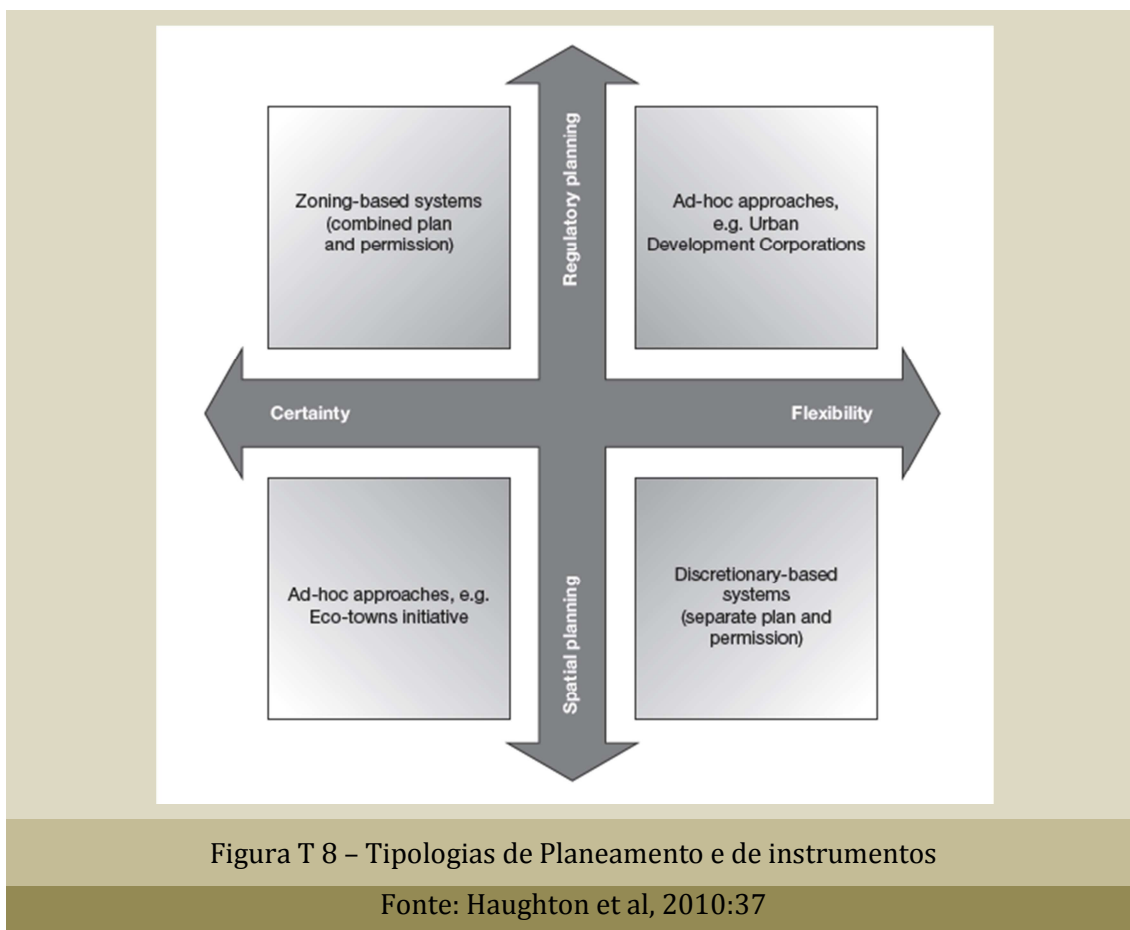
Uma revisão da literatura permite identificar, genericamente, dois tipos de instrumentos de planeamento do território. Um de natureza mais normativa (em que o objecto de planeamento é a organização física do território), outro de natureza mais orientadora (em que o objecto é a produção de orientações territoriais de desenvolvimento socioeconómico).

A relação entre os dois objectos, designados na literatura por planeamento estratégico territorial e ordenamento do território, é ambígua e complexa. Defende-se nesta tese que o conceito de planeamento do território tem uma dimensão transversal que articula os diferentes tipos de objectos onde se integram os citados.

---

<sup>19</sup> “the challenge for planning lies in the fact that various interests and expectations for the future often hold contradiction and conflict” AESOP





No que concerne à natureza dos instrumentos – ou dos produtos - que a actividade de planeamento pode gerar, eles podem variar de acordo com o carácter da orientação da acção colectiva, podendo ser mais normativo ou regulamentar, num caso, ou mais orientador ou capacitador noutro; num outro prisma, pode variar no seu grau de flexibilidade ou rigidez. A Figura T07 identifica o campo normalmente ocupado pela actividade do planeamento do ordenamento do território e pelo planeamento territorial do desenvolvimento (ou estratégico).

No eixo normativo assinalado, importa destacar as implicações para o planeamento da dimensão de “normatividade jurídica” que possibilita “a clarificação e definição das suas finalidades” e o estabelecimento de “uma tipologia de instrumentos a utilizar nos diferentes tipos de intervenção, pública ou particular” (Condesso, 2001). Esta clarificação pode ter um papel relevante na estabilização das regras e no comportamento dos actores envolvidos, nomeadamente em presença de interesses poderosos. Ainda assim, a literatura detalha os problemas que advêm da excessiva rigidez na sua formulação ou da dúbia interpretação que a partir dela se pode produzir, nomeadamente no caso dos instrumentos de ordenamento do território.

No eixo orientador, destaque para a relevância da natureza do conhecimento que o pode informar, em particular para a sua natureza estratégica, preocupada sobretudo numa clara definição de “objectivos, valores e métodos para os atingir” (Healey, 1990; Friedman, 1987) e no seu carácter selectivo e orientado para as questões relevantes, com base na perspectiva de que é impossível fazer tudo o que é necessário (Albrechts, 2005:14-16).

Na articulação entre os dois eixos, sublinha-se a preocupação com o diálogo entre instrumentos de escala distinta, sobretudo quando a dimensão da rigidez se sobrepõe à da flexibilidade.

## PALCO DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO & SABERES TÉCNICOS

Uma das características do planeamento do território é a criação de um palco pelo promotor de planeamento, especificamente para esse efeito, coordenada por saberes específicos (inter, trans e multi- disciplinares) e onde se juntam e articulam diferentes actores.

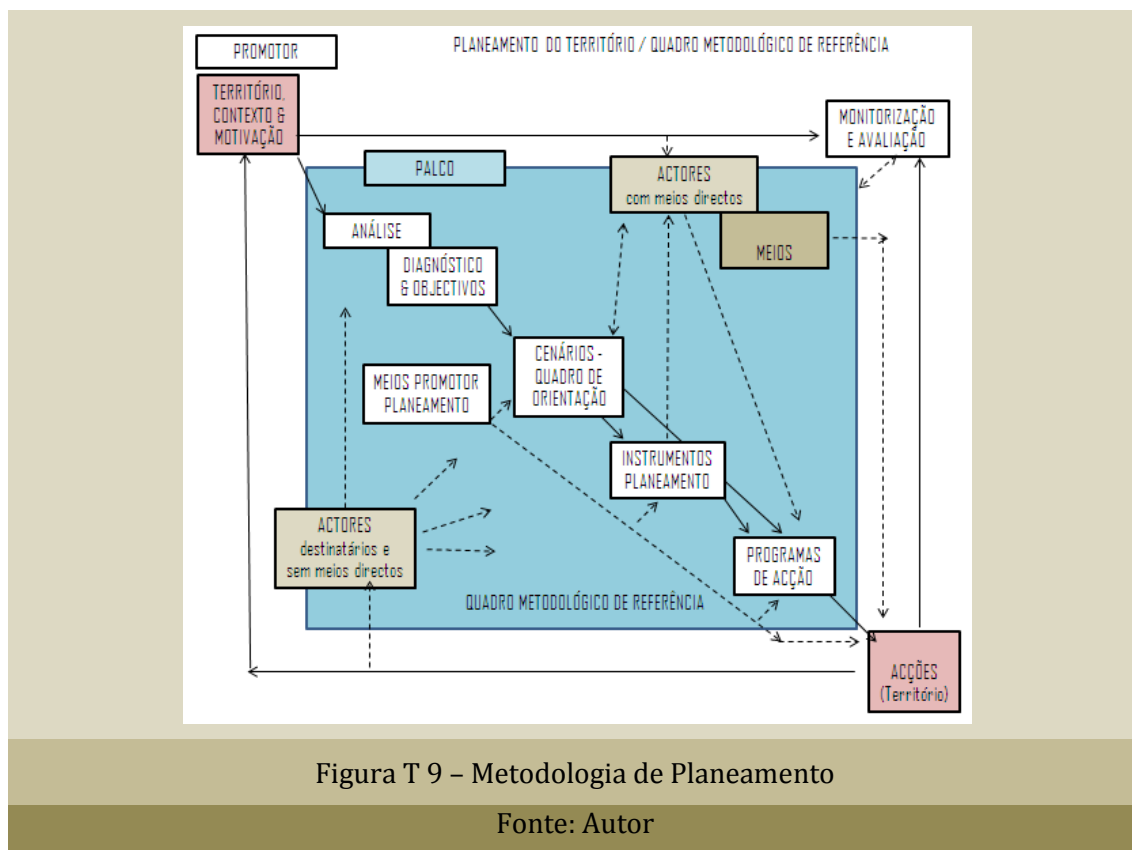


Figura T 9 – Metodologia de Planeamento

Fonte: Autor

Davoudi (2009:2) refere que, para o planeamento e para os planeadores, o carácter interdisciplinar coloca fortes desafios, sendo entendido por alguns como uma debilidade e, por outros, como uma virtude, apesar de ser exigente do ponto de vista operativo e intelectual.

Sobre os conceitos de multi, inter, e transdisciplinariedade existe uma certa ambiguidade quanto ao seu entendimento.

Davoudi (2009:2) refere que a multidisciplinariedade, também designada por Hunt & Shackley (1999) como a “ciência da interação”, é uma abordagem que “envolve um número de disciplinas que se juntam mas em que cada uma trabalha de forma independente com os seus métodos e quadros de referência” o que tem a vantagem de permitir olhar os problemas segundo diferentes perspectivas pois o foco está na aproximação disciplinar. A interdisciplinaridade, designada como a “ciência da integração” (Hunt & Shackley, 1999), é segundo Davoudi a mais frequentemente utilizada e envolve “a ocupação dos espaços entre as disciplinas para a construção de novo conhecimento”, funcionando como uma “síntese no qual o nosso entendimento é modificado na relação com outras perspectivas”. A perspectiva da transdisciplinaridade (ou da pluridisciplinaridade), designada igualmente por “ciência da hibridização” (Hunt and Shackley, 1999), cria um cruzamento no qual as “diferentes disciplinas se sobrepõem, problematizam e desafiam, transcendendo, renegociando e redesenhando os limites

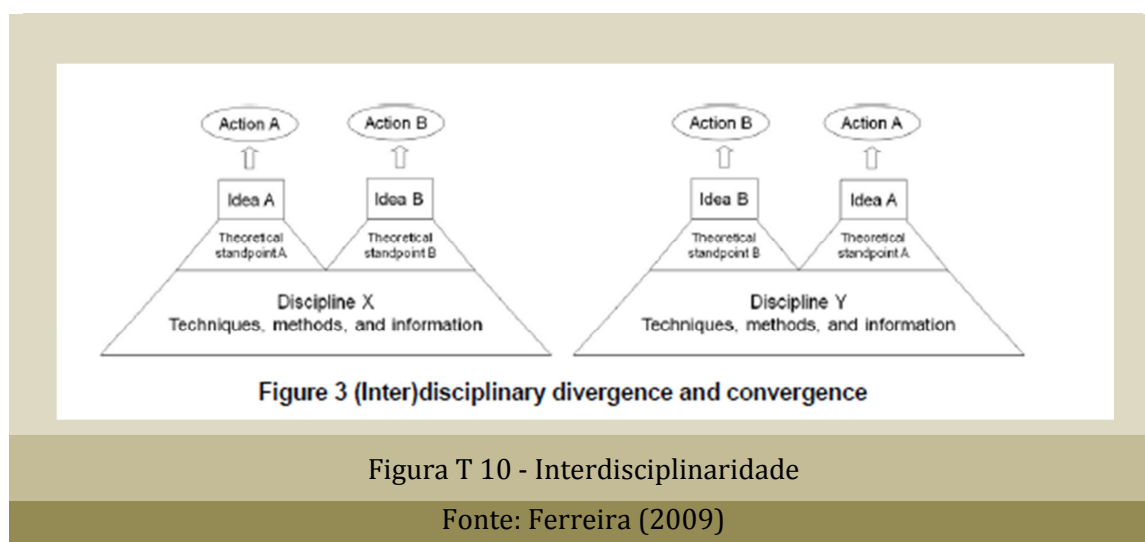
tradicionais das disciplinas e envolvendo a organização do conhecimento em torno de questões ou problemas concretos e não de disciplinas, podendo produzir resultados que são mais do que a soma das partes e a uma melhor percepção e reflexão sobre o conhecimento específico de cada uma”.

A autora refere que, normalmente, existe uma mistura das diferentes abordagens. No limite menos ambicioso, estabelece-se alguma cooperação e, no mais ambicioso, podem tornar-se transformativas e capazes de reorganizar ou moldar as disciplinas.

Segundo Davoudi (2009:3), no mundo real, as mais interessantes e complexas questões, que normalmente não têm resposta disciplinar, são deixadas à interface entre disciplinas, o que requer abordagens de síntese e de integração e coloca o planeamento do território e os planeadores numa posição de relevo. Para que esta abordagem seja bem-sucedida terá de estar presente “confiança mútua e respeito entre participantes; respeito pelas disciplinas individuais sem uma postura defensiva; tempo e espaço para a partilha de conhecimento, diferente enquadramento dos problemas e métodos de abordagem; percepção de que o objectivo é a definição e a resolução do problema e não o trabalho interdisciplinar por si só; disponibilidade de intermediários que podem não ser só pessoas mas, também, processos”.

Esta questão levanta desafios interessantes ao planeamento. Até agora, a ênfase no planeamento tem sido colocada, sobretudo, na sua racionalidade instrumental para o trabalho interdisciplinar. Uma etapa mais exigente obriga a alguns desafios intelectuais, em particular, na formação em planeamento, por exemplo, na “necessidade de redesenhar os mapas disciplinares com o objectivo de compreender e explicar os fenómenos complexos” ou de ir mais além da interacção entre formas de conhecimento: hibridização ou integração (Davoudi, 2009:3).

Uma última questão é colocada por Davoudi (2009:3) e tem a ver com o papel do planeamento enquanto disciplina capaz de produzir uma inter-relação entre o conhecimento disciplinar e experimental, que o distinga de outras ciências sociais, isto é que incorpore uma dimensão de acção colectiva, que não se fique pela compreensão ou análise crítica, mas que aspira à transformação da sociedade utilizando o conhecimento como a base da “acção e interacção” (RTPI, 2003).



## **PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES**

A preocupação com o envolvimento dos actores no planeamento do território reflecte uma necessidade de valorizar as opiniões, acções e o bem-estar dos indivíduos e das comunidades e a forma de tornar as decisões transparentes e justas mas, também, de mobilizar os actores que possuem meios relevantes para o alcançar dos objectivos de planeamento.

Vários autores defendem que o planeamento do território é necessário, não tanto para controlar a iniciativa de outros mas, sobretudo, para os capacitar para desenvolverem iniciativas (Pires, 2005; Healey, 2008). Este exercício de capacitação e envolvimento pode trazer benefícios para o planeamento, quer para um maior compromisso entre as partes envolvidas, reforçando a legitimidade das decisões, quer para um comprometimento na co-implementação de acções ou no alinhamento das suas dinâmicas em torno de objectivos comuns.

Este envolvimento dos actores coloca questões delicadas, relacionadas com o estabelecimento de diálogos entre promotor e actores e mobilização de competências específicas - como lembra Faludi & van der Valk (1994:240) - que a não existirem podem gerar equívocos, interpretações incorrectas e mal entendidos, e a procura do consenso que, muitas vezes, não é possível obter, sobretudo em presença de escolhas difíceis. Nesse contexto, é fundamental que os actores percebam o quadro de referência que suporta a decisão e que a sua promoção procure a obtenção da máxima equidade entre os actores (Pires, 2005:16). Importa também perceber que os conflitos de interesses ocorrem pela impossibilidade de gerar consensos entre diferentes actores e que a sua resolução ocorre, muitas vezes, longe dos palcos do planeamento e mais próxima das estruturas de poder. É fundamental que todos os actores sejam envolvidos, em particular os que têm mais dificuldade em fazer-se ouvir, e que o esforço seja dirigido para o aprofundamento da sua participação, para além da concepção.

Por último, importa reflectir sobre as implicações que as várias dimensões da actividade de planeamento devem ter na formação dos planeadores e no desenvolvimento das suas competências (Pires, 1995:50).

# 3.

## METODOLOGIAS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO



“The need to shift from analysis, which seeks to discover a place that might exist, towards design (in its broadest sense), which creates a place that would not otherwise exist;

Louis ALBRECHTS, 2006





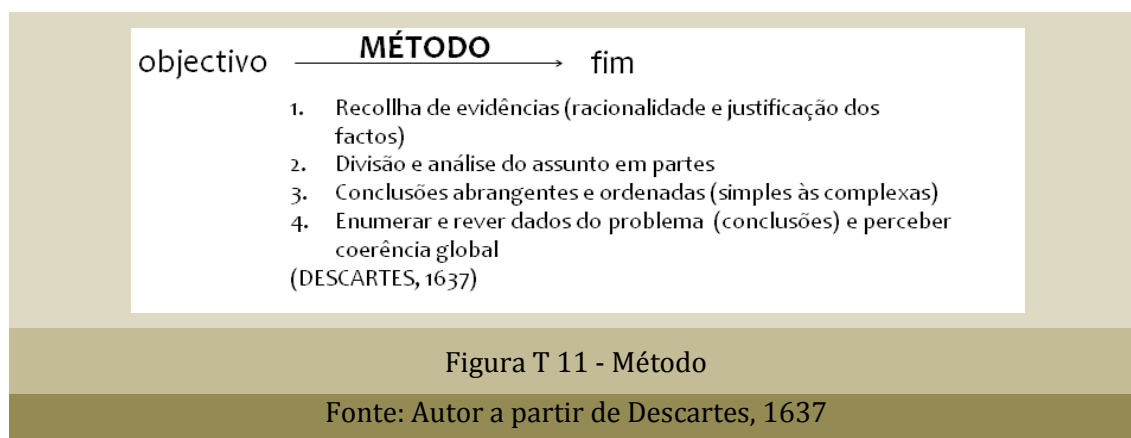
### 3. METODOLOGIAS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

#### 3.1. MÉTODO DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

##### 3.1.1. A IMPORTÂNCIA DO MÉTODO

De uma forma geral, pode dizer-se que o método é o caminho para chegar a um determinado fim estando, por isso, presente em diversas actividades humanas, seja na tomada de uma decisão individual ou colectiva, seja na actividade técnica ou científica.

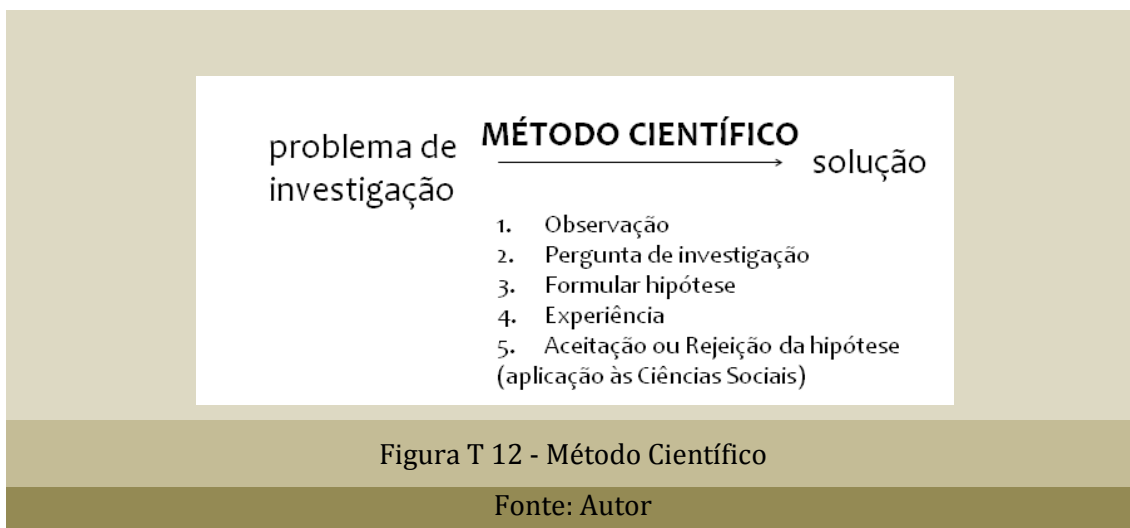
Acontece que a forma como o caminho se organiza não é indiferente, ele pressupõe uma determinada ordem subjacente ao raciocínio técnico, científico ou político, uma determinada “coerência do pensamento para chegar à sabedoria” (Descartes, 1637). O método compõe-se de quatro partes distintas: a recepção das informações, examinando a sua racionalidade e justificação; a análise do problema em tantas partes quantas seja possível e necessário; a síntese, ou elaboração progressiva de conclusões abrangentes e ordenadas, a partir de objectos mais simples e fáceis até aos mais complexos e difíceis; a enumeração e revisão minuciosa das conclusões, garantindo que nada seja omitido e que a coerência geral exista.



A primeira parte do método é particularmente exigente do ponto de vista da qualidade da informação recolhida, do seu valor e validade face à questão em presença. A segunda e terceira fases baseiam-se em processos dedutivos e enumerativos e centram-se na organização e sistematização da informação recolhida, para permitir uma compreensão estruturada da realidade em questão e a obtenção de conclusões, por ordem de importância, do geral para o particular. A última fase discute a coerência global do exercício.

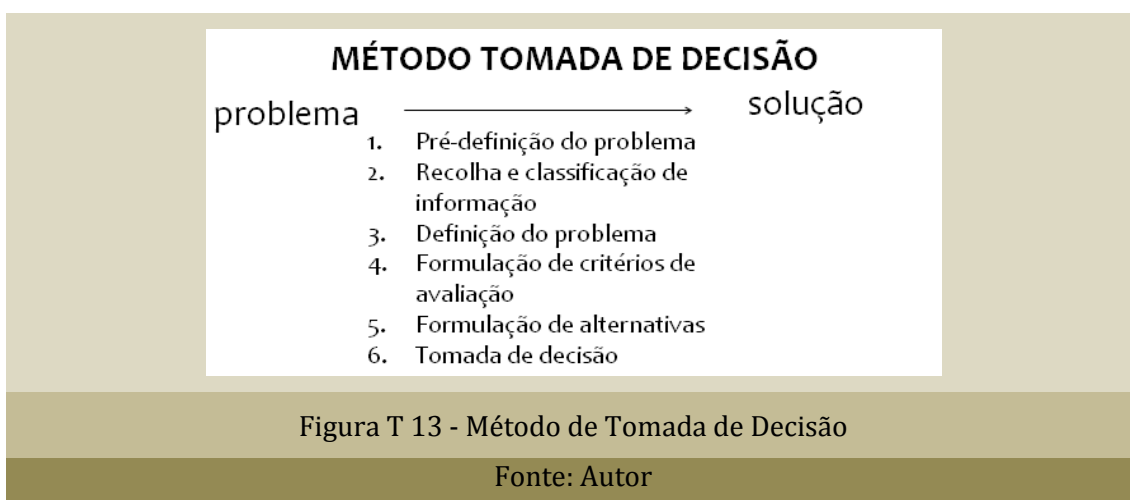
Uma das aplicações do método cartesiano é o método científico, o que para muitos autores é nada mais do que a aplicação à ciência. O método científico é, assim, um método de produção de conhecimento baseado num conjunto de procedimentos, integrando conhecimentos existentes e juntando novas evidências (observáveis e mensuráveis), para posterior análise da sua coerência.

Para perceber o método científico é importante situar o contexto da investigação, acompanhar a formulação do problema até à identificação da solução, num exercício fortemente baseado na revisão da literatura, na recolha de dados e na clarificação das necessárias justificações e explicações (Eco, 2007).



Acontece que a aplicação do método científico às ciências sociais coloca alguns problemas e limitações, nomeadamente questões éticas e de subjectividade, em grande parte relacionadas com o facto do objecto em análise não poder ser isolado do seu contexto, dificultando o desenvolvimento da componente experimental do método e, também, pelo facto dos resultados da investigação serem muito dependentes do contexto específico, não podendo ser replicados para outras realidades.

O método cartesiano tem sido, entretanto, aplicado ao processo de tomada de decisões (empresariais ou públicas). Esta aplicação segue os procedimentos que vão desde a identificação do problema, a recolha e classificação da informação, a definição do problema, a formulação de critérios de avaliação, a formulação de alternativas até à tomada de decisões. São várias as correntes da teoria decisional, indo desde as posturas compreensivas (com incidência na recolha exaustiva da informação e na procura da decisão óptima) até às posições mais estratégico-táticas (recolha de informação orientada ao problema e a procura da melhor decisão possível).



### 3.1.2. A IMPORTÂNCIA DO MÉTODO EM PLANEAMENTO TERRITORIAL

O método de planeamento é uma matéria que sempre prendeu a atenção dos investigadores e profissionais do planeamento do território, sobretudo porque explora o desenvolvimento e combinação da sequência de tarefas ou actividades desenvolvidas num exercício de planeamento do território para atingir os objectivos definidos.

A importância do método decorre do reconhecimento da natureza “inerentemente interactiva” do planeamento (Healey, 1994; Pires, 1995) sendo, por isso, uma oportunidade relevante para incorporar ideias e conceitos úteis à intervenção de planeamento do território que têm vindo a ser desenvolvidos em ciências próximas, nomeadamente a sociologia, economia, geografia e ciência política.

Pires (1995) refere que é importante hoje retomar a importância do método em planeamento territorial sem, no entanto, recuperar a célebre e controversa dicotomia entre perspectivas “processuais” ou “substantivas” (Healey, 1994; Faludi, 1994), isto é, não no sentido do entendimento alternativo de posturas de planeamento de maior arrojo metodológico ou mais tradicionais, mas da procura de complementaridade dos aspectos positivos de cada concepção.

A análise de diferentes formas de desenvolver o método de fazer planeamento é uma interessante oportunidade para estudar o desenvolvimento da actividade de planeamento do território e para discutir a sua relevância e utilidade social, reforçando, conseqüentemente, a sua legitimidade disciplinar. Esta missão tem exigido que o planeamento ao longo da história modifique, adapte e combine os seus métodos para responder melhor às alterações que vão ocorrendo na sociedade e às suas exigências.

A mudança metodológica que se irá analisar existe não só na definição dos vários modelos mas, também, (e particularmente) nas “fundações intelectuais” que lhes ofereceram suporte, sendo que esta relação é dicotómica: por um lado, os “fundamentos filosóficos” foram produzidos ou influenciados por “epistemologias empiristas/positivistas ou racionalistas”, por outro, o método tem sido entendido como “um modo de tomada de decisões com aplicabilidade no mundo real ou num modelo de teoria processual” (Muller, 1992:151).

O método de planeamento do território, enquanto espaço de organização de actividades para produzir planeamento, envolvendo múltiplos actores, pode ser um momento particularmente rico de aprendizagem social (actores) e institucional (organizações) dos conceitos, conteúdos, métodos e resultados em planeamento e, também, uma oportunidade de criar uma cultura de planeamento e uma cultura de sociedade (Rosa Pires, 2006 & 2009). Para além disso, pode ser o momento de levar mais “inteligência colectiva” para os processos de decisão, de forma a criar processos mais pluralistas, combatendo duas culturas perniciosas do promotor de planeamento: a “ingenuidade tecnocrática” ou o “autoritarismo iluminista” (Ferrão, 2009). Por último, pode ser um palco para aumentar a utilidade social do planeamento para diferentes actores, podendo funcionar como um laboratório de produção e transferência de conhecimento útil para a acção colectiva.

Na história do planeamento podem identificar-se diferentes abordagens metodológicas de como fazer planeamento do território, que se foram modificando ao longo do tempo, com diferentes objectos, objectivos, procedimentos e finalidades. Como se poderá observar seguidamente, a definição das tarefas e a sua forma de organização tem variado no seu grau de articulação e complexidade, consoante o contexto político e histórico em que se situam.

A relação entre método e processo de planeamento tem sido objecto de alguma confusão etimológica, havendo quem use ambas as referências com o mesmo significado.

Na presente tese, o conceito de processo de planeamento baseia-se na ideia de uma sequência temporal de diferentes actividades de planeamento (de ciclos ou de instrumentos), como se pode perceber pela imagem abaixo indicada (Figura T14).

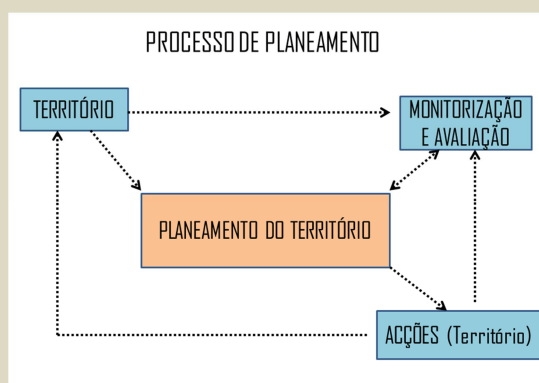


Figura T 14 - Processo de Planeamento

Fonte: Autor

Por outro lado, método de planeamento territorial assumido como a estrutura, articulação e coerência das actividades desenvolvidas nas diferentes etapas de um exercício de planeamento territorial, que vão desde a definição dos objectivos, a mobilização de meios e actores, a produção de um quadro de referência e a identificação das acções para os alcançar. A Figura T15 procura explicitar as etapas principais de um exercício de planeamento do território.

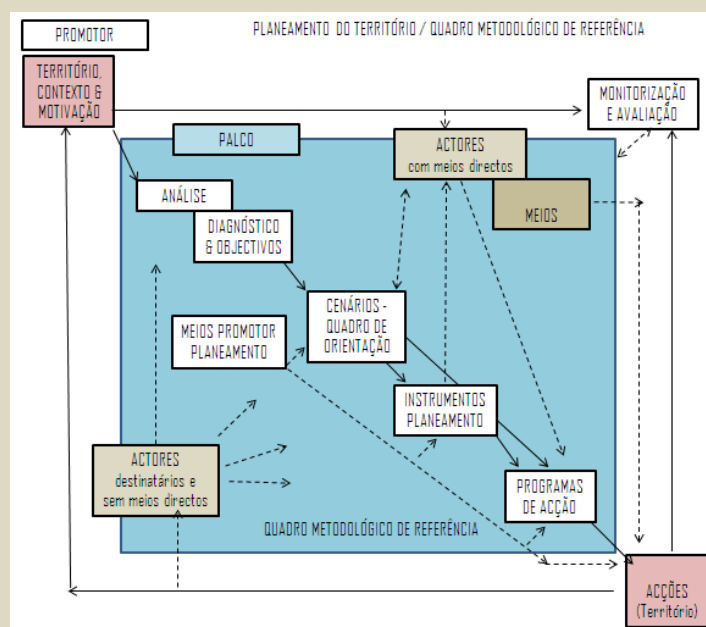


Figura T 15 - Método de Planeamento

Fonte: Autor

O esquema exploratório apresentado permite ajudar a perceber as dimensões do método de planeamento que irão ser analisadas, as etapas do método, os actores envolvidos, as diferentes formas de envolvimento dos actores e os palcos necessários, e o contexto onde o exercício se desenvolve.

Needham (1995), citado por Pires (1995), refere que o contexto é, em grande medida, uma condição externa à actividade de planeamento, incluindo as características do território (estruturas espaciais, dinâmicas socioeconómicas, ambiente) e o quadro institucional e sociopolítico. Apesar dessa condição, o contexto tem uma elevada importância no grau de eficácia e eficiência de planeamento.

Existindo vários métodos para executar um exercício de planeamento, a escolha deve ser feita conscientemente, sabendo os riscos e potencialidades de cada uma das posturas, face ao contexto em presença, sendo que essa escolha deve ser feita tendo em conta os propósitos do instrumento no quadro mais alargado da política pública do promotor e para que determinados objectivos possam ser cumpridos com maior eficiência e eficácia (Pires, 1995).

No que concerne às etapas, convém referir que não são exclusivamente uma sequência burocrática de actividades, mas que contêm uma intencionalidade – implícita ou explícita – sobre o entendimento ideológico do planeamento e da concepção de política pública do promotor. Portas (1998) argumenta, sobre esta matéria, a necessidade de diferenciar entre questões metodológicas referentes à fase político-administrativa (prévia, de definição de objectivos) e à fase técnica da elaboração do instrumento de planeamento territorial. Defende o autor que no domínio político-administrativo importa sublinhar a necessidade de proceder ao reconhecimento do contexto, isto é, a definição de objectivos em face do contexto financeiro, ideológico-político, social, cultural e económico e institucional.

Da sequência de etapas definida, salienta-se a inicial, a definição do objecto de planeamento (o território, numa determinada escala e temática) e os pré-objectivos a atingir (objectivos de partida), e as etapas subsequentes - da recolha de evidência sobre o objecto e contexto, construção de objectivos específicos e quadro de orientação, produção de instrumentos e propostas de acção.

A coerência e intencionalidade das etapas está intimamente relacionada com o contexto atrás mencionado e com o entendimento da forma como os produtos e resultados do exercício poderão ser úteis e utilizados, quer pelo promotor, quer pelos actores envolvidos (Pires, 1995).

No quadro da definição metodológica, para além do papel do promotor, que tem como função a definição dos objectivos de partida, decorrente frequentemente de uma determinada motivação pública, do desenvolvimento de acção pública sobre o território e, também, da percepção do contexto onde ela surge, importa salientar o papel dos diferentes actores que em cada uma destas etapas atrás definidas podem ser envolvidos, de forma diferenciada.

Para tal envolvimento, convém considerar a importância e natureza dos palcos onde essa interacção se pode produzir, isto é, as condições logísticas e organizativas necessárias para o desenvolvimento do exercício da participação dos actores na concepção do planeamento.

Uma última nota para sublinhar que a concepção de metodologia é, frequentemente, discutida em sede da elaboração dos instrumentos de planeamento territorial, nomeadamente os planos, mas a sua aprendizagem pode ser aplicada a qualquer um dos instrumentos, sejam eles Projectos, Planos, Programas ou Políticas.

## **3.2. IDENTIFICAÇÃO DE METODOLOGIAS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

### **3.2.1. INTRODUÇÃO**

A identificação e caracterização das principais metodologias de planeamento do território é um passo importante para um melhor conhecimento dos potenciais e das limitações de cada um dos métodos e para um primeiro esforço comparativo, permitindo dispor do conhecimento adequado que permita seleccionar, para cada caso, a metodologia ou a combinação de metodologias que oferecem os melhores resultados (Wildwavsky, 1973).

Sendo importante perceber no que difere uma metodologia de outras, convém ter em mente a discussão sobre se o conjunto de abordagens metodológicas contém diferenças suficientemente marcantes que permitam falar da existência de diferentes paradigmas de planeamento (Kuhn, 1996).

A propósito da discussão sobre paradigmas de planeamento, Muller (1998) refere que, durante algum tempo, os planeadores identificaram no método racional de decisão o corpo intelectual do planeamento, que o seu pensamento e actividade centrados no campo filosófico da epistemologia racionalista encontravam aí um paradigma viável e válido. Contudo, essa visão não se tornou consensual, surgindo outros entendimentos sobre o paradigma tradicional do planeamento, nomeadamente, as centradas no planeamento compreensivo (Galloway & Mahayni 1977:66, citado por Muller, 1998:4). Estas duas visões mostram evidências de desacordo disciplinar, que questionam “o postulado de que um paradigma deve ter a aceitação de todos os membros da comunidade científica”.

Sobre a questão dos paradigmas, Allmendinger (2005:213) argumenta que, apesar dos esforços dos planeadores (profissionais e dos teóricos) para construírem “uma compreensão teórica abrangente e prescritiva para o planeamento”, pressupõe-se única, sendo que esse desejo foi por alguns ridicularizado (Reade, 1987), enquanto outros sugeriram que nem sequer se tentasse fazer o caminho.

Contudo, após o insucesso das posturas racionais compreensivas, tem havido um esforço na procura de um novo paradigma, quer entre académicos quer entre profissionais. Allmendinger (2005) cita vários exemplos desse esforço. A literatura aborda de forma profusa o surgimento do paradigma colaborativo, entendido por muitos como o paradigma teórico dominante. Essa excessiva atenção não deve esconder a existência de outros paradigmas: project-led planning (Pennington, 1996), postmodern planning (Oranje, Flyvbjerg, Sandercock, 1998; Allmendinger, 1998, 2001), neo-pragmatismo (Hoch, 1984, 1996, 1997a; Harrison, 1998), nem o facto de não haver um caminho único.

Allmendinger (2005:213) sugere o aprofundamento da compreensão da designação de “paradigma de planeamento”, chamando a atenção para que a abordagem de Kuhn (1970) se centrava, sobretudo, sobre as ciências naturais, opondo-se às ciências sociais. Segundo o autor, muita da ênfase dada ao carácter subjectivo do conhecimento, mais do que ao carácter objectivo, é uma preocupação que deve estar na cabeça dos cientistas sociais.

A literatura e a investigação produzida demonstram que não existe um paradigma dominante, mesmo tendo em conta a popularidade das abordagens comunicativas e colaborativas. Contudo, é importante referir que, apesar das diferenças entre diferentes paradigmas, existe um número considerável de semelhanças que devem ser consideradas.

A partir da revisão da literatura desenvolve-se uma descrição genérica das principais metodologias de planeamento do território. A análise permitiu identificar as seguintes seis metodologias:

- MÉTODO DE PLANEAMENTO BY DESIGN;
- MÉTODO DE PLANEAMENTO RACIONAL-COMPREENSIVO / SISTÉMICO;

- MÉTODO DE PLANEAMENTO INCREMENTALISTA (COM ENFOQUES SUPLEMENTARES - ADVOCATÓRIO E ASSESSORIAL);
- MÉTODO DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO;
- MÉTODO DE PLANEAMENTO COLABORATIVO E COMUNICATIVO;
- MÉTODO DE PLANEAMENTO “EVIDENCE-BASED”.

Para cada uma das principais famílias de metodologia de planeamento do território irá fazer-se uma análise centrada nos seguintes aspectos:

Contexto, onde se avaliam as origens e influências teóricas, o contexto histórico (socioeconómico, político-administrativo, de planeamento) e os referenciais ideológicos;

- Origens e contexto histórico,
- Referencial ideológico.

Conteúdo e Método, onde se descreve o Objecto, o Objectivo, os Instrumentos (Instrumentos, Conteúdos e Agenda de preocupações) e as principais etapas metodológicas;

- Objecto,
- Objectivo,
- Instrumentos,
- Etapas, sequência e interacções metodológicas.

Agentes e competências, onde se identifica o Papel do Estado, dos Planeadores e as competências mobilizadas e dos Actores e as formas de Participação;

- Papel do Estado,
- Planeadores e competências mobilizadas,
- Papel dos actores,
- Tipologia de Participação dos Actores.

Estas duas últimas dimensões (Papel dos Actores e Tipologias de Participação serão desenvolvidas no âmbito do Capítulo 6).

### **3.2.2. METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “SURVEY-ANALYSIS-PLAN”**

#### **CONTEXTO – ORIGENS, CONTEXTO HISTÓRICO E REFERENCIAL IDEOLÓGICO**

A metodologia de PLANEAMENTO “SURVEY-ANALYSIS-PLAN” insere-se no período da fundação do planeamento territorial moderno e é conhecida pela proposição “survey before planning” proposta por Geddes (1915), reflectindo um primeiro esforço de introdução dos princípios da racionalidade aplicados à elaboração de planos urbanísticos.

Esta metodologia surge no início do século XX e provém da transposição dos “princípios evolutivos biológicos para o desenvolvimento das cidades” sugeridos por Geddes, a partir de um “reconhecimento da interdependência entre os elementos que compõem o ambiente urbano e da necessidade de levantamento e compreensão das relações elementares antes de produzir um esquema de planeamento global” (Muller, 1992:126).

A proposta começou a ser aplicada inicialmente no Reino Unido, mesmo não fazendo parte do quadro legislativo da altura, por ser considerada “demasiado exigente” para o quadro legislativo existente e por isso de difícil aplicação. Ainda assim, foi particularmente marcante na actividade de ensino do planeamento (desde os anos vinte até à década de sessenta) e na sua prática profissional no Reino Unido tendo influenciado, mais tarde, o desenvolvimento do planeamento regional nos Estados Unidos da América (EUA).

O seu desenvolvimento surge num contexto de pós-revolução industrial, acompanhando o processo de crescimento urbano e desenvolvimento industrial, baseado no aproveitamento das redes de comunicação e no baixo custo do petróleo, tornando-a assim particularmente relevante. Ao mesmo tempo, este período é o resultado de um contexto político-administrativo particular, com um crescente papel da organização das funções públicas, acompanhando a formação do “Estado Providência”.

O desenvolvimento desta metodologia de planeamento insere-se na perspectiva ideológica/filosófica do Positivismo e do Modernismo e tem muito presente uma racionalidade técnica-artística, uma conjugação de arte e de ciência (Davoudi & Strange, 2009:17) ou de pseudociência (Jacob, 1969), sendo a influência do Positivismo caracterizada por uma “crença na racionalidade científica para explicar e controlar os fenómenos urbanos”, enquanto a influência do Modernismo surgiu através da “confiança na capacidade individual de melhorar as condições sociais e económicas, tendo como premissa a compreensão das bases científicas e racionais do contexto”.

#### **CONTEÚDO E MÉTODO**

O planeamento territorial era visto, sobretudo, como uma actividade de concepção centrada na dimensão física do território, não só a cidade mas também a sua envolvente. O objecto de planeamento era, assim, o território, identificado como um palco de localização neutro, resultado da concepção positivista da ciência e de uma visão euclidiana do espaço, contra a visão orgânica da natureza (Hubbard, Kitchin et al, 2004; Friedman, 1987; Rubin, 2009; Marques, 2012).

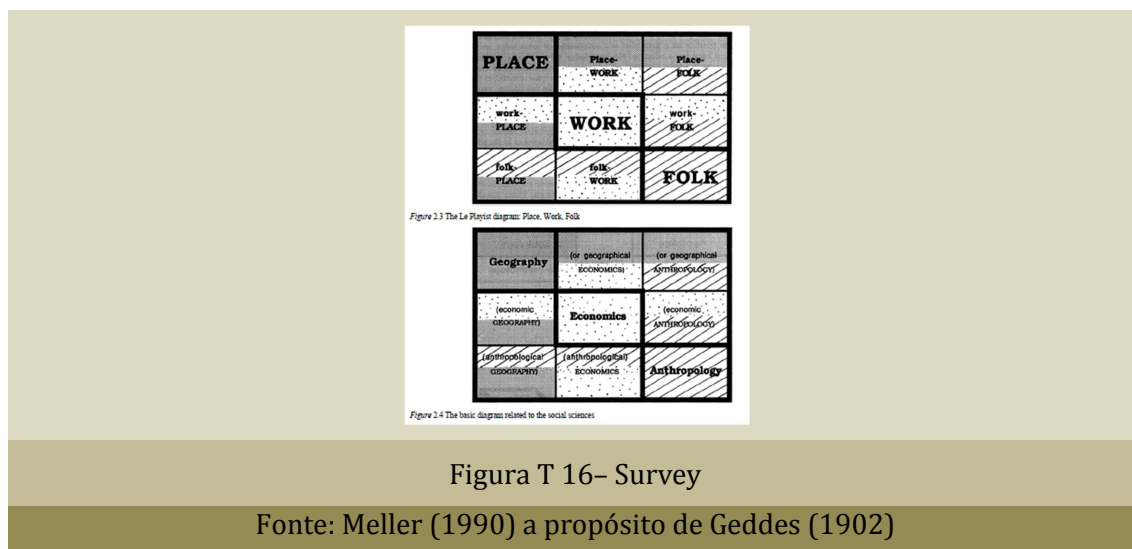
No que concerne ao conhecimento do objecto de planeamento, Geddes introduziu a preocupação com o seu conhecimento rigoroso tendo, por isso, sugerido um exaustivo levantamento da informação – daí a proposição “survey before plan” - centrado, sobretudo, nos aspectos físicos do território. O seu cuidado levava-o a privilegiar, no ensino, as metodologias de recolha e sistematização de informação, tendo mesmo chegado a criar um centro de pesquisa local em Edimburgo (Geddes, 1915:321).

A necessidade de produzir e aprofundar o inquérito, no âmbito dos exercícios de planeamento urbano, motivou um grande interesse na sociologia e nas áreas das ciências

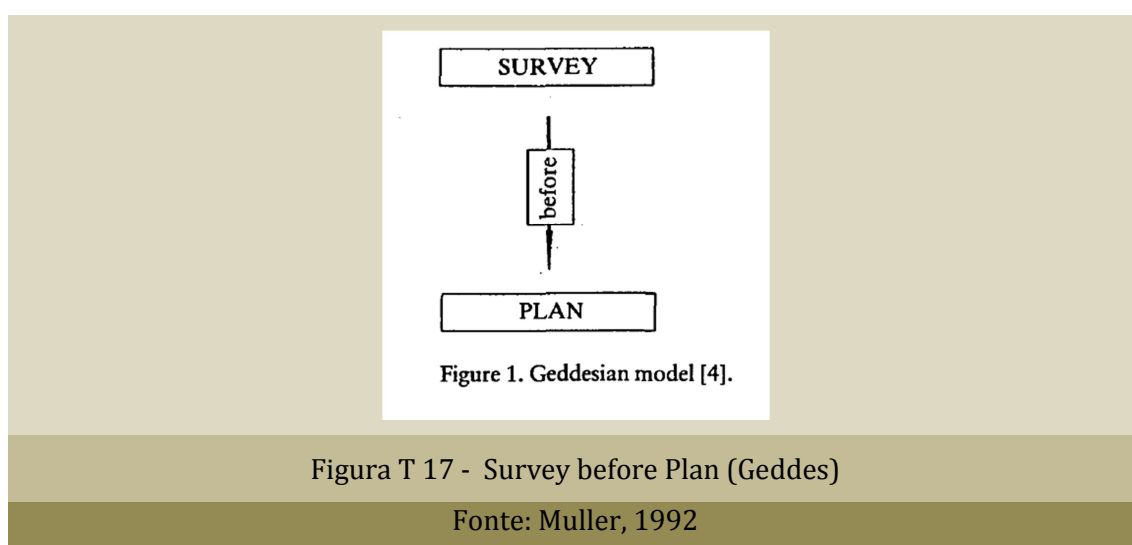


sociais sendo, ao mesmo tempo, um desafio para os planeadores saírem das bibliotecas e das salas de trabalho e empenharem-se na observação directa (Muller, 1992:132).

O esforço de conhecimento do objecto era uma matéria a que alguns dedicavam atenção. Davoudi (2006:16) recorda que, no final do século XIX, um dos mais relevantes contributos prévios ao surgimento do planeamento contemporâneo foi o trabalho de inquérito produzido por Charles Booth<sup>20</sup> sobre os problemas sociais de Londres, considerado o “the first modern survey”.



Geddes (1915:317) fala da importância de um “distanciamento sensato da realidade que se está a inquirir”, alertando para o facto de as observações não poderem ser excessivamente compreensivas ou com demasiadas facetas, apelando a uma meditação serena, prolongada e imparcial. O autor sublinha também a “necessidade de acrescentar à observação um afastamento e pouca identificação com a vida e actividades que se estão a investigar, porque será sobretudo esse o papel do estudioso das sociedades”.



<sup>20</sup> <http://booth.lse.ac.uk/>

Ainda assim, segundo o autor, a intervenção do planeador pode, em qualquer momento, interromper a sua observação e reflexão, sugerindo o desenvolvimento de uma ciência experimental social, uma prática que ilumine a teoria, que a critique e que a faça avançar. O autor chega mesmo a recomendar que o planeador deve “viver a vida (experimental) se quer conhecer a doutrina”, referindo que o “distanciamento científico é apenas um estado de espírito” - embora, muitas vezes, bem necessário - e que “a missão do profissional não pode ser alcançada sem a participação na vida activa da cidadania” (ibidem: 318).

Geddes (1915:344) recomenda, assim, a preparação de uma pesquisa local e cívica anterior à preparação de um esquema de planeamento (“Town Planning Scheme”) que, não estando especificado na Lei, se encontra totalmente dentro do seu espírito. Este esforço constitui um avanço relativamente aos exercícios iniciais de planeamento, ao recomendar um profundo conhecimento do “objecto” de planeamento antes da acção “criativa”. Acrescenta ainda, numa proposta formal que dirigiu ao organismo com responsabilidade na aprovação dos planos no Reino Unido que, para além do inquérito preliminar, seria desejável incluir uma colecção e pública exibição de “maps, plans, models, drawings, documents, statistics, etc., illustrative of Situation, Historic Development, Communications, Industry and Commerce, Population, Town Conditions and Requirements, etc.”. (Geddes 1915:348).

Convém sublinhar o carácter exemplar da metodologia de Geddes, quer no que concerne ao esforço de recolha de evidência, quer à forma como o resultado ia sendo partilhado com a comunidade para auscultar sugestões.

Ainda assim outros autores referem que esta postura metodológica era, apesar de tudo, minoritária, sendo que a prática corrente desenvolvia um método linear que, partindo da pesquisa da informação relevante para desenvolver a base do objecto de estudo (“survey”), fazia uma projecção do território no futuro, considerando todas as transformações que poderiam vir a ocorrer (“analysis”) e elaborando, por fim, e isolado do mundo, um plano que controlaria a futura evolução do território com base em princípios gerais de planeamento.

O tipo de inquérito sugerido por Geddes (1915:350-355) é muito detalhado e envolve o seguinte conjunto de preocupações:

- não deve existir um modelo único de inquérito para todos os lugares, mas deve seguir uma estrutura comum semelhante;
- o inquérito deve envolver a recolha de informação detalhada, feita sempre que possível de forma gráfica, i.e., expressa em mapas e plantas ilustradas com desenhos, fotografias, gravuras, com dados estatísticos e, quando necessário, com texto descritivo, feito de forma adequada para ser exibido no edifício municipal, museu e biblioteca ou, quando possível, na galeria de arte municipal;
- devem ser usados mapas (solo, geologia, clima, chuvas, ventos, etc), tirando partido da cartografia existente (relacionada com a construção do caminho de ferro de suporte ao processo de industrialização);
- é importante desenvolver inquéritos sociais (“social surveys of the fulness and detail of Mr Booth's well-known map of London may not be necessary; but such broader surveys as those of Councillor Marr in his Survey of Manchester, or of Miss Walker for Dundee, and the like, represent the very minimum wherever adequate civic betterment”);
- a preparação dos inquéritos sobre o presente e o passado deve ser feita em articulação com a biblioteca e museu local; com essa ajuda, os seus curadores podem facilmente obter informação da autarquia, de concidadãos familiarizados

com departamentos específicos, referindo que existem experiências em várias cidades que mostram como é possível fazê-lo sem grandes custos.

O modelo de inquérito sugerido por Geddes é muito completo e exigente, sendo que na altura muitos deles foram voluntários e não oficiais. Apresenta alguns problemas – custo, tempo demorado e dependência da vontade e da valorização do benefício pelos responsáveis e actores locais; mas, também, tem algumas potencialidades – a aprendizagem entre profissionais que partilham a mesma actividade e que se podem sentir encorajados a continuar a fazê-lo.

Segundo Geddes (1915:353) a passagem da análise para a proposta deve ter como principais cuidados a concepção de um estudo aprofundado do progresso actual do desenvolvimento da cidade para produzir previsões sobre o desenvolvimento futuro, garantir um rigor na elaboração do plano de ordenamento da cidade, baseada numa “imaginação reconstrutiva” para o passado, presente e futuro e o desenvolvimento de um estudo da envolvente imediata da cidade e da sua envolvente regional, salientando que estes aspectos são normalmente esquecidos<sup>21</sup>.

Percebendo que a concepção do plano “penaliza os investidores e actores locais pois não podem exercer as suas actividades”, a forma de implementação do Plano tem um desenvolvimento conceptual pouco detalhado, identificada como “uma tarefa árdua”.

A metodologia de planeamento “survey before plan” surge, assim, com o objectivo de responder aos problemas do crescimento populacional e às necessidades de expansão das cidades, com especial destaque para a previsão de novos usos do solo (residenciais, industriais,...) e para os factores físicos do ambiente urbano (formas, padrões e densidades). O planeamento era visto como uma extensão da arquitectura e da engenharia, ligado ao desenho físico do território, com uma concepção do futuro do desenvolvimento do uso do solo e da forma urbana, através do desenho/projecto de edifícios e de espaços e com controlo dos direitos dos proprietários, plasmada num plano considerado o instrumento da actividade de planeamento (o plano-produto).

Ainda assim, Geddes (1915) demonstra um particular cuidado com a dimensão cívica e com o carácter idealista da actividade de planeamento, perspectivas que a literatura que aborda este período da actividade do planeamento nem sempre refere.

Esta metodologia foi criticada por promover uma separação e uma visão ordenada dos padrões urbanos (crítica à perspectiva de separação de funções – zonamento) e por defender um “determinismo físico” (rigidez dos planos de uso do solo, perspectiva estética e física, que ignora as considerações sociais e económicas, mesmo se indirectamente consideradas – contudo não esquece a dimensão higienista do planeamento).

A crítica ao determinismo físico partia da convicção de que “controlando as dimensões espaciais, se controlariam as forças socioeconómicas que as transformam”, que “o planeamento se esgotava na preparação do plano que, uma vez elaborado, seria implementado de forma não problemática”, que “os agentes individuais e institucionais estavam dispostos a obedecer, ao longo do tempo, às normas estabelecidas no plano que, por sua vez, necessitariam apenas de ser convenientemente administradas” num sinal de alguma “ingenuidade metodológica e autoritarismo político” (Healey, 1990 citado por Pires, 2005:25).

---

<sup>21</sup> «os interesses do urbano e do rural são normalmente tratados de forma separada com prejuízo para ambos»; o autor sugere que há vantagens numa articulação entre pontos de vista e autoridades, nomeadamente, no que concerne à temática do desenvolvimento da agricultura (“need of a more intelligent and practical co-operation of town and country”, 1904);

Vários autores entendem o método de Geddes como “uma visão positivista grosseira do método científico”, o que de alguma forma é demonstrado pela analogia médica “diagnóstico antes do tratamento” (uma patologia – uma profilaxia) e pela visão das ciências naturais (biologia) aplicada às ciências sociais (cidades). Um dos entendimentos recorrentes do positivismo é o estabelecimento de uma comparação entre a sociedade e um organismo ou traçar um paralelo entre a sociedade e o corpo humano.

O produto desta metodologia era a produção de um esquema de planeamento urbano (“blue prints for the future desired”) sendo que os planos representavam imagens da configuração dos territórios, produzidos por arquitectos ou engenheiros-urbanistas. A dimensão visionária desta metodologia não é cientificamente fundamentada. É possível identificar alguns exemplos da aplicação desta metodologia: instrumentos de planeamento utópicos revelando características de grande simplificação da realidade<sup>22</sup>.

A visão de Geddes para o planeamento urbano e a consideração da cidade no seu contexto envolvente estimulou o desenvolvimento das abordagens preliminares do planeamento à escala regional e o seu pensamento alastrou-se aos Estados Unidos, onde inspirou a criação da “Regional Planning Association”.

Taylor (1998: 66f) citado por Davoudi (2006:20-21) identifica três limitações metodológicas. Primeiro, não é claro porque é que o inquérito tem de ser feito, isto é, porque é que é necessária uma fase de pré-inquérito na definição do problema. Para além disso, a definição do objectivo é implícita, a ser definida intuitivamente pelos planeadores, vistos como “os especialistas, apolíticos e defensores do interesse público” (Hall 2002: 324). Segundo, esta metodologia implica que o resultado se traduz num único plano (solução) em vez de várias estratégias alternativas. Terceiro, implica que o processo de planeamento (ciclo de planeamento) termine com a elaboração do plano. Não existia referência à necessidade de um processo de aprendizagem, implementação ou monitorização. No fundo, assumia-se como certo e infalível que aquela solução (plano) era a proposta ideal, não havendo espaço para alteração ou avaliação.

Para além disso, outras críticas centravam-se na intensidade de esforço dedicado à recolha de informação - uma imensidão de factos e números - que, sendo particularmente útil para que o planeador tivesse “uma percepção real das necessidades do lugar”, no fundo o método era interpretado como “uma forma de método científico” (Ravetz in Muller, 1992:127), “não sendo perceptível a sua utilidade” (McLoughlin in Muller, 1992:127) e não tendo uma componente analítica explícita e uma prescrição para a acção (Breheny in Muller, 1992:127). Este último autor chama a atenção para a inclusão equivocada na proposição “survey before plan”, da análise (survey, analysis, plan). A incorporação é posterior a Geddes e é “atribuída ao trabalho dos geógrafos na década de 1940”. Ainda assim, alguns autores acrescentam à proposição a componente de implementação, justificando que a “pesquisa não pretendia ser estática” sendo considerada como uma fase de um “processo integrado e contínuo” (ibiden).

No entanto, Geddes explica bem a necessidade de se produzir um inquérito profundo à realidade, referindo que se o planeamento quer responder às necessidades da vida da cidade, ajudar no seu crescimento e sustentar o seu progresso, tem de conhecer e perceber o seu funcionamento. De acordo com o autor, para mitigar os seus males, é necessário um diagnóstico antes do tratamento, e para expressar a ambição do exercício, ele deve ser apreciado e partilhado.

A metodologia de Geddes foi precursora do desenvolvimento de outras abordagens, que passaram a incluir, de forma explícita, a implementação e a monitorização do plano,

---

<sup>22</sup> Como exemplos: La ciudad lineal (Arturo Soria Mata), Cidade radiosa (Corbusieur), Broadacre City (FL Right), Cidade Jardim (Ebenezer Howard); Esquema de Planeamento Urbano (Geddes) ou os planos “Greater London Plan” e “Regional Plan NY”

decorrendo do exercício da prática profissional, da necessidade de se tomarem decisões que, muitas vezes, o plano não assegurava, mas que eram defensáveis do ponto de vista social, económico e ambiental (Mumford, 1982).

Para além desta evolução, outras metodologias passaram a prescrever a determinação de metas e necessidades, passando a englobar de forma mais relevante “a participação dos cidadãos na determinação dos objectivos”. Esta prática foi determinante na evolução metodológica da “concepção física”, sobretudo num “processo sistemático e vinculado de estudo, análise e participação do público na elaboração de políticas” (Muller, 1992:132).

Outros autores procuraram introduzir a elaboração de um “levantamento preliminar” com o objetivo de “fornecer um foco para o exercício de planeamento e determinar os limites da área a desenvolver no seu exercício do planeamento” (Muller, 1992:132). Esta sugestão tinha por detrás uma preocupação - dar operacionalidade ao planeamento e potenciar a sua implementação e obtenção de resultados visíveis.

Abercrombie (citado por Muller, 1992) sugere que o planeamento deveria ser entendido como “uma atividade científica baseada no conhecimento e compreensão de uma determinada área urbana e a sua configuração regional, com o objetivo de controlar os padrões de crescimento físico e remodelar a forma urbana para atender às exigências modernas, além da prescrição metodológica”, o que revela uma preocupação com a filosofia urbanística (conteúdo e princípios), para além dos procedimentos (método).



Figura T 18 – Plan for Pittencrieff Park, Dunfermline, 1904, by Patrick Geddes

Fonte: Welter:2002:228

## ACTORES E COMPETÊNCIAS

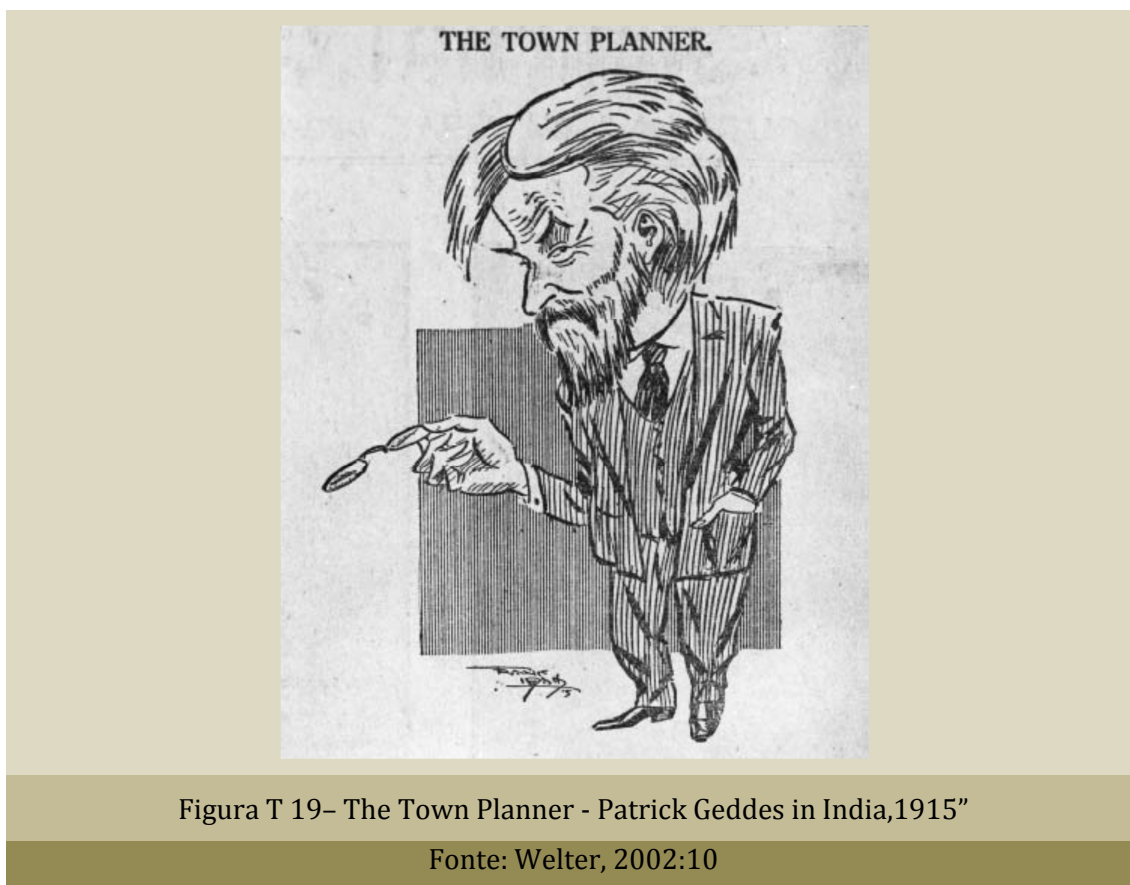
No início da concepção moderna do planeamento territorial, o papel do Estado era caracterizado como sendo crescentemente interventivo, mas com poucos meios, o que fazia com que as propostas de intervenção dos planos, muitas vezes, não fossem executadas. Aliás, a postura apolítica desta metodologia, muito centrada no papel do planeador-projectista, teve como consequência o negligenciar do facto de muitas das decisões sobre o uso do solo serem influenciadas por relações de poder, onde o interesse público nem sempre era defendido.

Esta metodologia de planeamento acompanhou de alguma forma o surgimento da profissão do planeador, sobretudo nos países anglo-saxónicos, seguidos de perto pelos profissionais ligados à Arquitectura e à Engenharia, com necessidades específicas de formação, reconhecimento, acesso a informação. Geddes fala da importância do envolvimento de várias disciplinas (geografia, história, economia, estética, política e filosofia) e da percepção do papel de cada uma, introduzindo a necessidade da sua coordenação e referindo ser necessário aperfeiçoar as capacidades de síntese e de comunicação, quer com outros profissionais, quer com os cidadãos que vai inquirir.

Acontecia, também, frequentemente que a elaboração rápida e simples dos planos escapava à rejeição das entidades tutelares, comprometendo o futuro duma cidade para uma geração ou mesmo irreparavelmente (Geddes, 1915:348). Se esta situação acontecia mesmo em cidades dependentes da sua atractividade e com cidadãos interessados, comprometidos e vigilantes, o risco era ainda maior nas outras cidades (Geddes, 1915: 349). O que aconteceu foi que muitas cidades desenvolveram os seus esquemas de planeamento, sem os seus inquéritos preliminares ou apresentação pública (Geddes, 1915:350).

Noutras realidades, onde o desenvolvimento da actividade do planeamento estava menos desenvolvida - em Portugal, por exemplo - o governo criava incentivos para que fossem contratados consultores urbanistas estrangeiros (Donat-Alfred Agache, Etienne de Groer, Luigi Dodi, por exemplo), que eram responsáveis pela coordenação de planos de urbanização e pela formação de profissionais (DGOTDU, 2005).

O papel dos planeadores passava, assim, por procurar dar resposta técnica aos objectivos (baseada no pressuposto de uma intervenção estética), sendo valorizada a importância da intuição dos projectistas, sobretudo dos urbanistas/visionários. Era, assim, considerado nesta metodologia como o “artista dos grandes espaços”, afirmando-se como o perito neutral que “informa e aconselha o poder político, sendo subserviente e servindo-o em conformidade” (Cardoso, 2008:181). São conhecidas as recomendações que desvalorizavam a ideia do diálogo com actores (no caso dos proprietários, havia recomendações para que os “planos não tivessem em conta o cadastro”).



### 3.2.3. METODOLOGIA DE PLANEAMENTO RACIONAL-COMPREENSIVO [E SISTÊMICO]

#### CONTEXTO – ORIGENS, CONTEXTO HISTÓRICO E REFERENCIAL IDEOLÓGICO

Perante as críticas ao método anterior, surge uma nova concepção de planeamento que introduz uma maior preocupação de controlo da transformação territorial – do mundo real, através da definição de um “sistema conceptual de controlo para o qual era necessária a utilização de modelos que permitissem compreender o passado para planear o futuro” (Chadwick, 1971; Davoudi & Strange 2008:20; Muller, 1992:141 e Rosa Pires, 2005:24).

Esta nova concepção introduziu uma mudança de enfoque do instrumento plano (analisada na metodologia anterior) para o processo de planeamento, tendo ocorrido de uma forma gradual, inicialmente dirigida aos exercícios de planeamento à escala regional, enquanto à escala local a concepção de “plano-produto” se mantinha.

Esta metodologia de planeamento designada “racional-compreensivo/sistémico” surge em meados do século XX (nos anos 60-70), caracterizado por um grande crescimento económico e demográfico (“baby boom”), uma fase de reconstrução no pós - II Grande Guerra e da criação das “New-Towns” e o surgimento do desenvolvimento tecnológico, em particular da cibernética (Muller, 1992:141).

Esta metodologia surge num contexto político-administrativo em que o papel do Estado assume crescente relevância para responder às funções centrais – educação, saúde, apoio social, habitação mas, também, à promoção do desenvolvimento económico. Assim, neste período, assiste-se à intervenção (ou acção) sectorial do Estado e à introdução do planeamento compreensivo, orientado por processos hierárquicos, rotinas burocráticas (relacionadas com o espírito da revolução industrial), por uma racionalidade instrumental,

mas com soluções estandardizadas e pelo cumprimento de regras formais, mas com alguma vulnerabilidade à informalização (Davoudi & Strange 2008:40-41).

O contexto ideológico que influencia esta metodologia é marcado por várias correntes filosóficas. Pelo Positivismo, através de um crença na ciência e no seu poder para analisar e controlar os sistemas territoriais - o ambiente é controlável através do uso do conhecimento científico e tecnologias modernas (crença no progresso) (Fainstein 1996). Pelo Estruturalismo, a procura de estruturas escondidas, forças e leis do comportamento humano (psicológico ou social) e perceber os segredos da ordem natural que estão por detrás de todas as percepções explícitas (Hollis 2003; Marques 2012). Pela adaptação da Teoria Geral dos Sistemas ao planeamento, que conceptualizava as estruturas urbanas como sistemas complexos ou como subsistemas de um sistema mais vasto, e que procurava, com esse sistema, melhorar a compreensão dos problemas a que o planeamento deve responder (Faludi 1973), numa repercussão da evolução da cibernética (computadores) e da análise de sistemas (Chadwick 1966; Mcloughlin 1969). E, por último, por uma racionalidade de natureza técnico-científica, uma racionalidade formal ou instrumental, baseada em duas premissas: as decisões eram tomadas, após serem analisadas de forma cautelosa e não instintiva, e através de uma explícita clarificação das razões para a tomada de decisão.

## CONTEÚDO E MÉTODO

O desenvolvimento desta metodologia é referenciado como o período da “legitimação prematura” do planeamento (Pires, 1995:11), o que se traduzia numa certa imposição de uma postura metodológica que negligenciava o contexto onde ela se desenvolvia.

O reconhecimento de que o sistema urbano se encontrava em permanente transformação determinou a necessidade de um conhecimento prévio do objecto de intervenção, baseado em informação fiável, e na necessidade de envolver outros profissionais com competências em domínios económicos e sociais.

Do ponto de vista do objecto e das preocupações, Davoudi & Strange (2009:) e Marques (2012:91) sintetizam bem o conjunto de questões críticas que esta metodologia evidencia, nomeadamente o reconhecimento do carácter distintivo, interconectado e interdependente do objecto – “espaço euclidiano, um palco de localização neutro e um lugar mensurável, cartografável, delimitado e autocontido” -, a necessidade de o entender como um sistema, com atenção para variáveis sociais, económicas e ambientais, para além do foco físico na “procura da melhor combinação possível de meios para determinados fins” (Sager 1999:90) e com “um processo contínuo de controle e monitorização” Taylor (1998:63).

Identifica-se, assim, a preocupação com a concepção do futuro do desenvolvimento territorial (incluindo o ambiente físico, os aspectos sociais e económicos, os transportes e as qualidades ambientais), baseada numa avaliação compreensiva da realidade, identificando tendências e prevendo cenários futuros.

O resultado analítico do objecto era criticado pelo facto de “não produzir a devida compreensão da realidade complexa, por ter insuficiência de fundações teóricas e por último ter uma expressão altamente abstracta e de difícil compreensão” (Camhis 1979; Faludi 1973; Jacobs 1961:6; Friedman 1993:482-484).

Os instrumentos que surgem influenciados pela metodologia racional-compreensiva acreditavam ser possível encontrar a melhor solução para todas as questões de planeamento, numa crença da racionalidade técnica na resolução de problemas ou no desenvolvimento (Alexander, 2000:242). Resulta deste enquadramento o desenvolvimento de mapas estáticos bidimensionais, perspectivas fotográficas tridimensionais, modelos computadorizados (Davoudi & Strange, 2009:63), que procuram



explorar uma melhor compreensão da realidade, para além da dimensão física e da sua descrição ou prescrição física (mapas ou blueprints) (ibidem:171).

Emerge neste período a utilização de técnicas matemáticas e cibernéticas, que se apoiam no tratamento de vastos volumes de informação, com um enfoque em técnicas e análises quantitativas (Davoudi & Strange, 2009:20; Mitchell, 2002). Esta “revolução quantitativa”, ocorrida nos anos 60, exprime um desejo de tornar as ciências sociais mais rigorosas e científicas do que artísticas.

Assiste-se a uma evolução relativamente às preocupações metodológicas do passado. A concepção anterior (plano-produto) foi modificada, com a incorporação de um período<sup>23</sup> em que o processo deveria ser repetido, pelo que a recolha de informação deveria ser feita novamente, para analisar novos factos ou o desenvolvimento, e avaliar até que ponto as previsões e projecções deveriam ser alteradas e o plano actualizado de acordo com essas conclusões (Hall, 2005:6), surgindo a percepção da necessidade de maior monitorização e flexibilidade face a uma realidade complexa e em mudança e, também, a necessidade de competências no domínio da análise dos sistemas científicos e do processo racional de tomada de decisão.

No entanto, o planeamento praticado nesta época era caracterizado por vários autores como sendo levado a cabo de uma forma centralista, em passos sucessivos, ligados por laços de realimentação que criam a possibilidade de incorporar as mudanças, como resultado de novas informações ou experiências.

A sequência metodológica do “Planeamento Racional Compreensivo” segue um método linear, baseado fundamentalmente no conhecimento & expertise formal, numa lógica top-down. Este modelo positivista de elaboração do “plano” era concebido em três fases: i) a consideração de todas as alternativas possíveis, tendo em conta os fins a atingir; ii) são avaliadas todas as consequências resultantes de cada alternativa hipoteticamente adoptada; iii) é seleccionada a alternativa cujos impactes prováveis melhor se adequam aos fins-alvo (Meyerson e Banfield, 1955 citado por Muller 1992:139). Em resultado desta sequência, as decisões caminhavam da definição de objectivos (produzidas por representantes eleitos) para a recolha de informação, análise, formulação de planos e políticas feitas por experts, até à implementação produzida, quer por políticos quer por burocratas. A evidência empírica utilizada é mais analítica do que descritiva e mais sofisticada do que o simples inquérito/análise do modelo SAP de Geddes.

Esta abordagem apresenta aspectos meritórios, que resultam da necessidade das propostas de planeamento serem imbuídas de racionalidade e rigor científico, por oposição à intuição e criatividade que marcou a anterior metodologia, e da necessidade do planeamento ser permanentemente exercido, introduzindo ajustamentos ao percurso de transformação em vez de procurar “moldar” esse percurso.

Surgem, no entanto, várias críticas a esta postura metodológica, pelo facto do “conhecimento local e práticas não serem incorporados no planeamento e gestão, das medidas não estarem adaptadas às condições específicas, da população não apoiar as medidas e não ser prevista cooperação interinstitucional” e, por último, por ser “demasiado estática, pouco flexível e, muitas vezes, acusada de ter constituído um significativo obstáculo burocratizante à decisão” (Davoudi e Strange, 2009:24).

A partir deste surgem outros modelos que procuram o aprofundamento da racionalidade no método de planeamento. Davidoff e Reiner (1962) produzem um trabalho seminal sobre a Teoria da Escolha do Planeamento. Os autores postulam 'eficiência e ação racional' como um objectivo primordial do planeamento, medindo a eficiência em termos da “satisfação das preferências individuais agregadas” e descrevem a racionalidade como a

---

<sup>23</sup> British Planning Act 1947 referia cinco anos (Hall, 2005:6)

“forma de aumentar a razoabilidade das decisões, envolvendo o pleno conhecimento do sistema em questão” (Muller,1992:141).

A crítica ao modelo racional compreensivo sugere o desenvolvimento de uma nova abordagem ao planeamento racional-compreensivo, designada de planeamento sistémico, que passa a ser visto como um processo que interpreta a cidade como um sistema inter-relacionado de variáveis sociais e económicas. Vários autores (Harris in Muller,1992:140) introduzem a preocupação de melhorar a racionalidade, sugerindo a fusão de diferentes saberes (da razão com a intuição, entre a ciência e a arte) e a articulação entre métodos científicos e humanísticos.

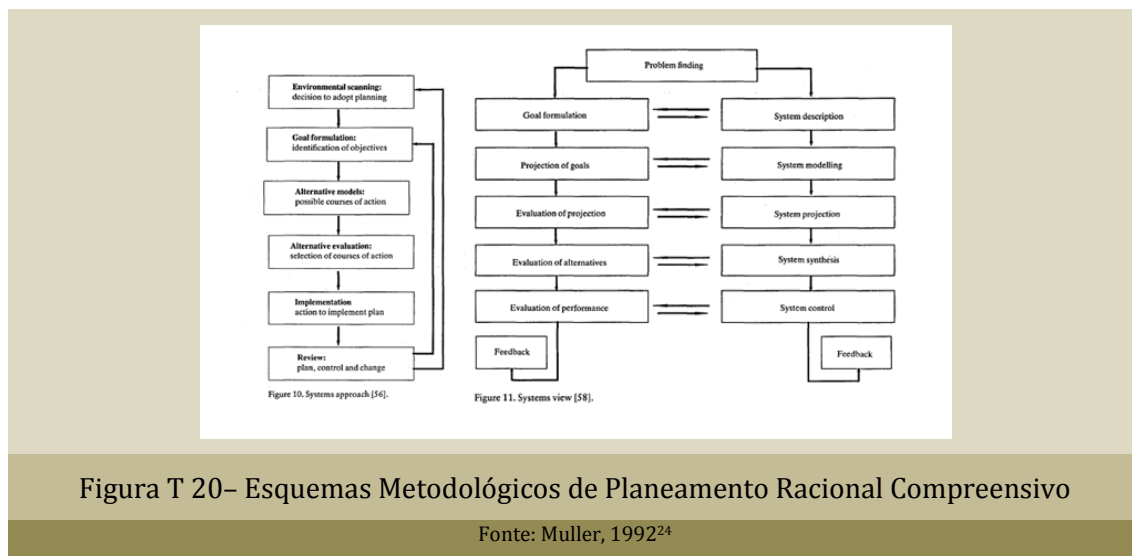


Figura T 20– Esquemas Metodológicos de Planeamento Racional Compreensivo

Fonte: Muller, 1992<sup>24</sup>

Chadwick (1971) propõe assim uma metodologia de planeamento racional sistémico “a partir de um procedimento simplificado de análise de sistemas, uma extensão de um processo de investigação científica aplicada” (visão modificada do “hipótese-observação, hipótese modificada, da investigação científica”). O autor defende a necessidade de “uma teoria que perceba os limites da racionalidade” e sugere o desenvolvimento de métodos que articulem intuição e “racional” e um novo enfoque no “Planeamento regional e da cidade” (Muller,1992:141).

Alguns autores sugerem que o planeamento sistémico aparece para fornecer uma base lógica (racional e holística) para a criação de uma filosofia e metodologia em planeamento, para melhorar o desempenho do planeamento, como um meio para aumentar a compreensão do sistema urbano e aperfeiçoar o próprio sistema. Ainda assim, a sua complexidade torna difícil o desenvolvimento de tais melhoramentos, criticando-se este modelo pelo facto de estar longe das realidades do planeamento.

No âmbito do planeamento sistémico surge uma outra abordagem, designada de “processo de escolha estratégica” (Friend & Jessop in Muller, 1992:148), uma metodologia baseada no princípio de que “o planeamento é um processo contínuo de escolha que envolve a avaliação de várias alternativas à luz de um estado final desejável”. Este processo tem “uma natureza cíclica, tendo em conta as decisões anteriores e futuras, e permite que os decisores se familiarizem com os problemas, por meio de ciclos sucessivos de definição do problema”.

<sup>24</sup> J.B. McLoughlin, Urban and Regional Planning -- A Systems Approach, London: Faber and Faber, 1969, p. 125  
 G. Chadwick, A Systems View of Planning, Oxford: Pergamon Press, 1971

O excessivo enfoque nas questões teóricas do planeamento processual fez com que o planeamento se fosse afastando das questões práticas a que deveria dar resposta.

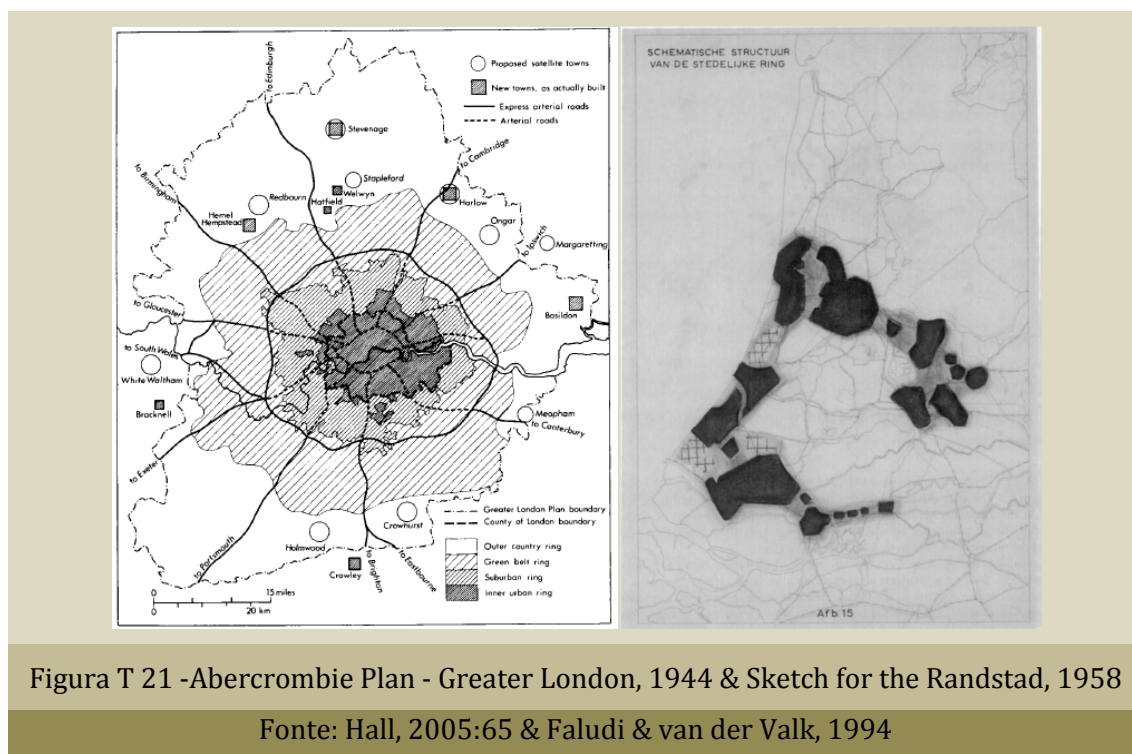


Figura T 21 -Abercrombie Plan - Greater London, 1944 & Sketch for the Randstad, 1958

Fonte: Hall, 2005:65 & Faludi & van der Valk, 1994

## ACTORES E COMPETÊNCIAS

O papel do Estado nesta etapa (anos 70) é descrito por vários autores como sendo caracterizado por um forte intervencionismo político e por um sistema de governo hierarquizado e formal (Davoudi e Strange, 2009), com um crescente interesse nos estilos de gestão empresarial no Estado<sup>25</sup> e a crença na aplicação dos princípios científicos ao processo de tomada de decisão.

São particularmente valorizados, nesta altura, o conhecimento científico especializado e as competências em modelização quantitativa. Neste sentido, o planeador é visto como o “artista da racionalidade”, como um “homo economicus”, colectando e analisando os dados necessários, identificando todas as opções de solução, avaliando-as com critérios específicos (sobretudo económicos) e, portanto, escolhendo a melhor solução para todas as questões de planeamento (benefício maximizador).

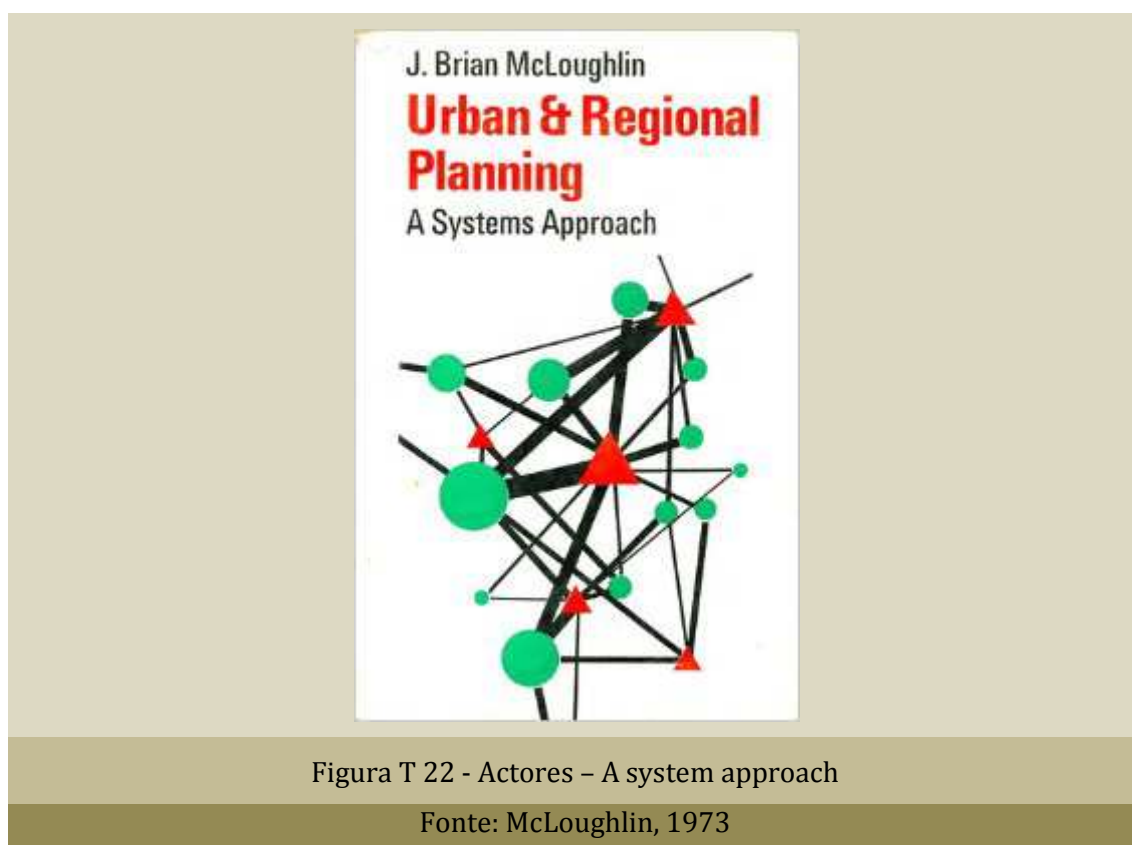
Para além disso, o profissional do planeamento é considerado o perito capaz de lidar com a complexidade do mundo, utilizando técnicas especiais e tecnologia para resolver os problemas relevantes, sendo que o seu conhecimento científico e experiência permitem-lhe identificar o interesse público comum - circunstância que, mais tarde, se revelou profundamente errada. Para cumprir esta difícil tarefa, o planeador, enquanto intérprete do interesse público, desenvolve o seu trabalho fechado num gabinete, para digerir estudos e produzir a síntese (Cardoso, 2008:3). No entanto, surgem dúvidas quanto à objectividade e racionalidade do planeador, pelo facto dos dados nem sempre estarem disponíveis e serem difíceis de analisar, sendo questionados os atributos e competências do planeador.

<sup>25</sup> Bains Report (1972) - The new local authorities: management and structures, (London: HMSO)

Assiste-se, ainda assim, a críticas relativamente à “falta de rigor científico na sustentação de propostas de planeamento” e à “falta de informação detalhada e actualizada”, geradoras de dificuldade de decidir em “tempo útil”, o que conduz a opções com níveis de incerteza elevados (Simmie, 1974 citada por Pires, 1995:29).

Pires (2005:29) refere que este método procura “dissimular a incerteza através da utilização de uma roupagem técnico-científica de carácter retórico, mas despida de substância” e que, perante os efeitos das práticas de planeamento não condizentes com a retórica profissional, surgem dois tipos de reacções: “a elaboração de (fúteis) justificações de cariz técnico-científico progressivamente mais sofisticadas mas, também, mais esotéricas e distanciadas da realidade cavando, assim, um fosso crescente entre a teoria e a prática do planeamento”; e a “total desresponsabilização, atribuindo ao sistema democrático a decisão última sobre as opções a tomar e criticando a “falta de poder” do profissional de planeamento”.

Borich (2005) chama a atenção para a dificuldade do planeador conseguir absorver todo o conhecimento recomendado pela “melhor solução” para a comunidade.



### 3.2.4. METODOLOGIA DE PLANEAMENTO INCREMENTALISTA E ADVOCATÓRIO

#### CONTEXTO – ORIGENS, CONTEXTO HISTÓRICO E REFERENCIAL IDEOLÓGICO

A metodologia incrementalista surge durante os anos 70 (num período de crescente contestação social) e no designado período da “desmistificação” racionalista e neutral do planeamento.

Lindblom (1950 e 1979) sugere o método incrementalista, um método de comparações limitadas sucessivas ('muddling through'), aparecendo como uma resposta à complexidade do método racional compreensivo e à dificuldade de resposta face às necessidades de celeridade do processo de decisão.

Lindblom (1950) sugere, assim, a tentativa de alcançar um resultado favorável de forma desorganizada ("muddling through"), no fundo, um planeamento menos considerado como uma técnica científica com determinadas etapas e mais como um misto de intuição e experiência na realidade, uma fase de racionalidade instrumental limitada. O mesmo autor, alguns anos mais tarde (Lindblom, 1979), retoma a fundamentação do seu método incrementalista, referindo que ele pode tomar as três formas seguintes: i) o incrementalismo simples, limitado a considerações de alternativas que são simplesmente incrementais relativamente ao status quo; ii) o incrementalismo articulado parcialmente com um conjunto de outras ferramentas <sup>26</sup>; iii) o incrementalismo baseado em análises estratégicas pré-definidas, que atalhe a abordagem compreensiva convencional.

Paralelamente surge uma outra corrente, de menor expressão, designada de advocatária ou assessorial, que mobiliza a atenção dos planeadores na defesa de comunidades desfavorecidas em intervenções de regeneração urbana, sobretudo nas principais cidades norte-americanas (Davidoff, 1965). Esta postura surge num contexto socioeconómico particular, de crescente influência de movimento contra-hegemónico dos direitos civis e de contestação social e ideológica à visão sistémica do planeamento (linha de pensamento marxista) - movimento pelos direitos civis.

Esta metodologia surge num quadro de contestação social e ideológica à visão sistémica do planeamento e centra-se, sobretudo, no facto das posturas racional-compreensivas tenderem a proteger em particular os interesses dominantes; pela inadequação da abordagem em relação a questões como a disponibilidade de informações, o custo da análise, a interface de factos/valores, a abertura dos sistemas e as limitações intelectuais humanas (Muller, 1992); e também como uma rejeição à concepção unitária do sistema social defendida pelo método anterior, procurando acolher a diversidade social, traduzindo-se numa crítica marxista ao ideal de sociedade, pressupondo a mobilização de cidadãos para criar consciência cívica dos problemas existentes (Davidoff, 1965; Rosa Pires, 2005).

Sager (1999:96) critica o foco paradigmático desta forma de racionalidade instrumental limitada, classificando-a como a "procura de uma alternativa satisfatória, tendo por base um esquema de meios-acções frágil e pouco claro".

## CONTEÚDO E MÉTODO

Como principal perspectiva do objecto e enfoque, o território é visto como um "espaço socialmente produzido e consumido" e um "lugar como intersecção múltipla de relações sociais, políticas e económicas e locus de geometrias diversificadas de poder" (Davoudi e Strange, 2009:40-41; Ferrão, 2011).

Na perspectiva incrementalista não há uma determinação clara de objetivos e metas: eles são determinados por mistura de intuição e experiência, o problema vai sendo regularmente redefinido (Lindblom, 1979; Larsen, 2003; Mitchell, 2002).

---

<sup>26</sup> a. limitation of analysis to a few somewhat familiar policy alternatives; b. an intertwining of analysis of policy goals and other values with the empirical aspects of the problem; c. a greater analytical preoccupation with ills to be remedied than positive goals to be sought; d. a sequence of trials, errors, and revised trials; e. analysis that explores only some, not all, of the important possible consequences of a considered alternative; f. fragmentation of analytical work to many (partisan) participants in policy making.

No caso do Planeamento Advocatório (Davidoff, 1965a:425), defende-se uma concepção pluralista da sociedade e uma metodologia de incorporação da pluralidade de interesses. No Planeamento Assessorial (Rondinelli, 1971:21), considera-se que a actividade de planeamento é apenas mais um agente de transformação que, em conjugação com outros, influencia a evolução do processo de desenvolvimento.

A aplicação da metodologia incrementalista em instrumentos de planeamento é de difícil identificação, pelo facto de esta metodologia não possuir uma abordagem holística e ser orientada para a informação possível do processo de tomada de decisão, o qual é visto como uma cadeia contínua de decisões incrementais – uma aproximação evolutiva (Mitchell, 2002), na qual a solução satisfatória é vista como aquela para a qual é possível mobilizar um consenso substantivo. Trata-se, assim, de um método de planeamento de curto prazo que defende que as grandes mudanças são melhor realizadas em pequenos passos.

No caso da metodologia advocatória a sua aplicação em instrumentos de planeamento tem, como principais exemplos, as experiências de crítica à regeneração urbana, sobretudo nos anos sessenta nos Estados Unidos, e desenvolve-se com o planeador a assumir um papel de mediação dos interesses do governo e dos actores envolvidos. Em Portugal, pode encontrar-se um exemplo próximo com a actividade desenvolvida pelo movimento SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local), mormente entre 1974 e 1976.

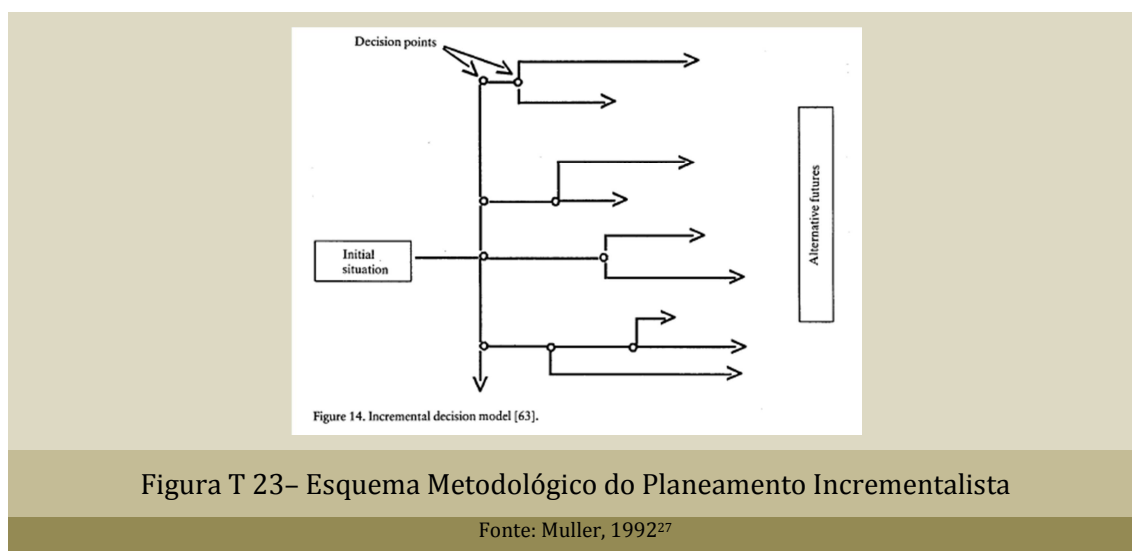


Figura T 23– Esquema Metodológico do Planeamento Incrementalista

Fonte: Muller, 1992<sup>27</sup>

Como principais críticas ao incrementalismo identifica-se o excessivo pragmatismo, algum reducionismo interpretativo (“mera transcrição teórica da realidade”) e a ausência duma orientação explícita e de um propósito assumido, que lhe retiraria o indispensável grau de abstracção e lhe poria em causa o estatuto de teoria de planeamento (Bracken, 1981; Reade, 1982 citado por Rosa Pires, 2005:27). Para além disso, não admite mudanças radicais e as soluções não podem ser optimizadas, ou seja, o foco está dirigido para o que pode ser implementado.

Outras críticas centram-se no facto de poder favorecer o interesse dos sectores poderosos da sociedade, pois procura não mais do que uma pequena modificação da política (Muller, 1992) ou um “reforço ideológico das forças pro-inércia e anti-inovação” (Dror in Muller, 1992).

<sup>27</sup> C.E. Lindblom, The science of ‘muddling through’ in A. Faludi (ed.) A Reader in Planning Theory, Oxford: Pergamon Press, 1973, p. 154.

Etzioni (1967) citado por Allmendinger (2005:174), sugere um modelo mixed-scanning, um modelo intermédio entre o racional-compreensivo e o incrementalista, com as vantagens do primeiro (alto grau de controle sobre o ambiente de decisão; contexto exploratório global) e do segundo (limita o detalhe; informa ou responde às decisões fundamentais). Segundo Camhis (citado por Muller, 1992:148) mixed-scanning “não é mais do que a noção de senso comum que se tem, primeiro para obter uma visão ampla e, em seguida, para olhar para os detalhes”.

A abordagem metodológica advocatória/assessorial visa o desenvolvimento de apoio assessorial a grupos de interesse, normalmente a pequenos grupos desfavorecidos. Sager (1999:90) sugere que o foco paradigmático desse método - considerado da racionalidade comunicativa limitada (planeamento advocatório ou pragmatismo crítico) - visa “contrariar as distorções estruturais para promover oportunidades iguais e construir um suporte para uma razoável, efectiva e justa alternativa”.

Esta metodologia procura qualificar o contributo e valorizar o seu grau de influência, através de funções de assessoria aos vários agentes envolvidos no processo, realizada recolhendo e disponibilizando informação, analisando e divulgando junto de agentes relevantes os impactes prováveis de cenários alternativos e procurando, assim, transformar-se numa mesa coordenadora, de sensibilização e concertação dos diversos agentes intervenientes num dado processo de transformação. Esta postura salienta o carácter interactivo do planeamento e mostra a complexidade da mediação de interesses e a importância das redes de poder, no seio das quais é exercida a actividade de planeamento.

## **ACTORES E COMPETÊNCIAS**

No caso da abordagem incrementalista, Lindblom (1979:88), citado por Sager (1999:90), sustenta que é preferível que o planeador actue com a consciência das suas limitações e desenvolva uma abordagem de planeamento que tenha isso em conta, suportada por uma postura de “comparações sucessivas”, do que ter a pretensão de desenvolver uma intervenção mais ambiciosa - “perfectly rational”- e ser forçado a desenvolver procedimentos ad hoc.

No caso advocatório, a postura é descrita como sendo “um mero instrumento de legitimação do capital, de mediação entre as suas diferentes facções e de regulação das pressões exercidas sobre si mesmo pelas classes oprimidas” (Cardoso, 2008:183). O mesmo autor refere que, como actividade que pretende ser progressista e emancipadora, o planeamento (Advocatório e Assessorial) é classificado de “ingénuo e ignorante no que respeita às relações de poder que favorece e nas quais está profundamente implicado” (citando Allmendinger, 2002; Sandercock, 1998). O planeador surge, neste contexto, como o representante da pluralidade de interesses, menos do que um “expert”: o seu papel é mediar interesses e pontos de vista diferentes para chegar a um consenso, sendo por isso considerado parcialmente racional (Davoudi e Strange, 2009). O planeador é aqui criticado por ter uma visão parcial do mundo complexo, através de um modelo simplificado, não conhecendo bem o problema e não tendo sempre capacidade de determinar uma definição clara de objetivos e de medidas e de encontrar uma solução satisfatória, nem sempre a melhor (Mitchell, 2002).

Vários autores sublinham o papel relevante de intervenção social, de activista comunitário, de defesa do “espaço de lugares” contra o “espaço de fluxos” e da produção de planos “populares” alternativos (Ferrão, 2011; Davoudi e Strange, 2009). Surgem, assim, competências importantes relacionadas com o empowerment comunitário, competências de activista social (Ferrão, 2011; Davoudi e Strange, 2009).





Figura T 24 - Abordagem advocatória em Boston

Fonte: Wisner, 1968

### 3.2.5. METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “POR PROJECTOS”

#### CONTEXTO – ORIGENS, CONTEXTO HISTÓRICO E REFERENCIAL IDEOLÓGICO

O surgimento nos anos oitenta dos governos de direita na Europa, em particular de Margaret Thatcher no Reino Unido, teve consequências profundas na concepção do papel do Estado na sociedade, na forma de gestão e planeamento do território e na consideração da participação pública em planeamento (Booth, 2005:259). Os governos da época inspiravam-se na argumentação da tradição liberal que favorecia o mercado e criticava o planeamento público como um “fardo para a eficiência e para as empresas privadas” (Taylor, 1998:130), sustentando razões económicas associadas à pressão da inflação, reduzido crescimento económico e níveis de investimento público para financiar o Estado Social (Taylor, 1998:133 citando O'Connor, 1973).

O planeamento era assim criticado por ser rígido e burocrático e alguns autores da área económica liberal sugeriam que o desenvolvimento urbano deveria ser gerido pelas forças do mercado e não pelo Estado. Este contexto ideológico influenciou uma concepção do Estado e do Planeamento, alimentando uma postura de “desregulamentação, de subalternização do interesse público face a interesses privados e de desvalorização da actividade social de planeamento” (Ferrão, 2011).

O Estado surgiu como um actor facilitador num quadro institucional de alguma subserviência face à lógica de mercado, numa aposta baseada na “livre expressão das preferências individuais de todos os cidadãos através do mercado”. Ao nível local, a administração pública sofreu uma transformação, passando de gestora de actividades com impacto no território à promoção de empreendedorismo territorial (Harvey, 1989:3). A concepção de interesse público sofreu assim uma transformação, passando a ser entendida como o resultado dos interesses dos actores com maior capacidade de intervir no território, sendo parcialmente despoliticizada e concebida como um exercício técnico de gestão económica de interesses do sector privado.

No quadro desta mudança conceptual do planeamento, surgiram assim orientações metodológicas centradas na procura de uma racionalização dos procedimentos de



planeamento para uma mais “eficiente, responsável e rápida resposta” (Taylor, 1998:136), que mais tarde se veio a revelar problemática.

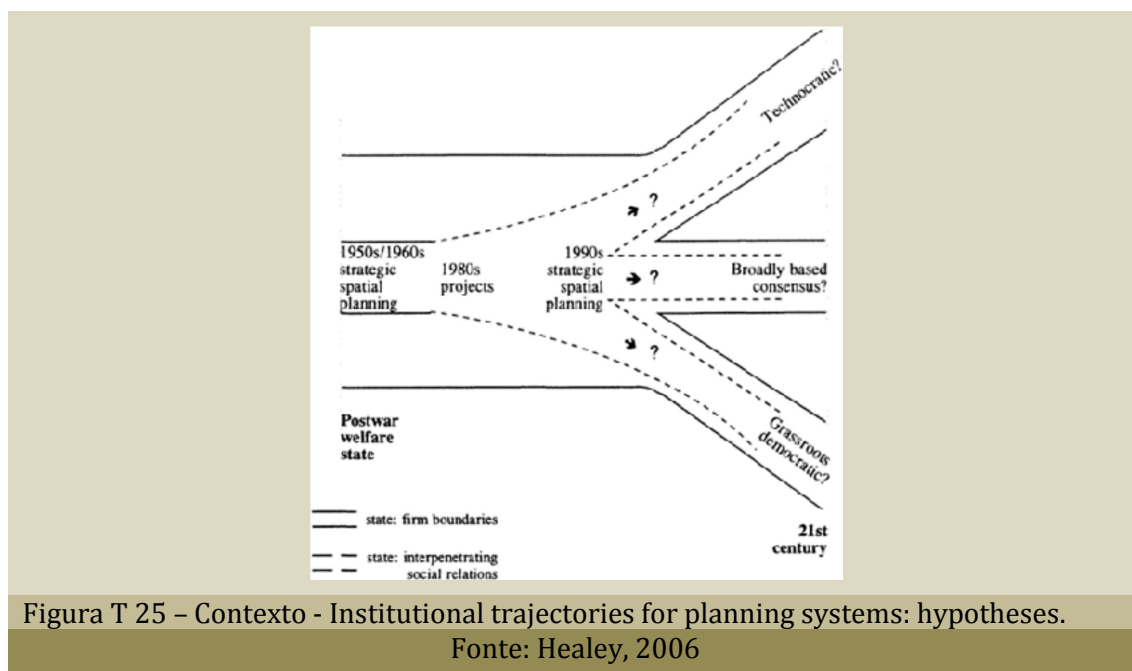


Figura T 25 – Contexto - Institutional trajectories for planning systems: hypotheses.

Fonte: Healey, 2006

## CONTEÚDO E MÉTODO

A cultura de planeamento desenvolvida nos anos oitenta, sobretudo no Reino Unido, centrava-se numa visão estratégico-competitiva do território, muito na linha do conceito de “entrepreneurial cities” (McCarthy, 2007:15), desenvolvida para dar resposta aos problemas económicos vividos na altura.

Esta perspectiva utilitarista do planeamento do território apareceu no quadro de uma visão das cidades e do território como “motores da criação de riqueza” (Jessop and Sum, 2000: 2288) apetrechadas com as mais recentes “estratégias de marketing territorial” (Murphy, 1999:86). Perante a emergência destas preocupações e das formas desiguais de como ele se expressava no território, desenvolveu-se uma competição crescente entre cidades e regiões pela atracção do investimento à escala global (McCarthy, 2007:16).

Para responder à atracção do investimento global, as cidades tinham de produzir uma imagem atractiva que pudesse chamar a atenção dos investidores, criar condições estruturais – ligadas à educação e “facilities” gerais (McCarthy, 2007:17) - e providenciar que o território estivesse preparado para receber os programas funcionais que aparecessem, devendo para o efeito dispor de instrumentos de planeamento flexíveis geridos por organizações com experiência, tendo para o efeito sido criadas novas figuras jurídicas público-privadas.

As parcerias público-privadas ligadas à gestão do território ou a áreas específicas do território são uma das novidades que emergiu neste contexto, sobretudo no Reino Unido, passando a ter um comportamento “simpático” com os agentes económicos. Bailey et al (1995:1) explicitam que nos anos oitenta, no Reino Unido e um pouco por toda a Europa, foi criado um consenso em torno da relevância deste instrumento para a prossecução da política urbana, entendido como uma “coligação de interesses” de mais de um sector para conceber e executar uma estratégia concertada para a regeneração de uma determinada área (ibidem:27).

A natureza da “coligação de interesses” foi objecto de crítica pelo facto de poder gerar contradições relativamente ao entendimento do interesse público ou à forma como se combinavam os esforços e se distribuíam os resultados entre as partes. A literatura refere que existiam outros modelos de formalização da gestão de interesses, nomeadamente através das redes de colaboração baseadas na confiança e na cooperação, eventualmente com um maior grau de robustez (Lowndes, Nanton, McCabe and Skelcher, 1997; Carley, 2000).

Perante a emergência destas novas formas de governança público-privada, as autoridades públicas locais tendiam a perder o seu protagonismo e autonomia, fragmentando o seu poder e submetendo-se crescentemente à lógica das “coligações de interesses” dominada pelos actores privados, num quadro contexto de crescente globalização (Bailey et al, 1995: 13; Ferrão, 2011:82).

O planeamento do território sofreu com este contexto e foi moldado para produzir uma flexibilização casuística da regulação da sua transformação. Albrechts (2006a:1490) afirma que estas correntes neo-conservadoras mostravam um “desdém pelo planeamento” pois olhavam o progresso “como algo que, se acontecer, não podia ser planeado”.

O produto do planeamento do território mudou assim de carácter, deixou de ter a forma de plano e assumiu a figura de “projecto urbano”, designado por Haughton et al (2010:52) como “soft spaces with fuzzy boundaries” o que exprimia a sua natureza normativa flexível – não conforme com a regulamentação aplicável noutras áreas semelhantes, de menor exigência, por exemplo no que concerne à participação pública, consulta a entidades ou facilidade de alteração - e delimitação territorial sobreposta a delimitações administrativas existentes.

Esta nova prática de planeamento associada à execução de projectos de regeneração urbana era caracterizada por ter uma dimensão de intervenção meramente física, por isso unidimensional, e dirigida às zonas centrais degradadas das cidades (“inner cities”), numa postura top-down definida pelo Estado Central, que concentrava todo o poder e validava os planos-projectos e atribuía responsabilidade de gestão às parcerias (Imrie & Thomas, 1999:201).

O Projecto Urbano apareceu assim no contexto da qualificação funcional ou formal de partes de cidade, com o objectivo da sua revitalização do ponto de vista urbanístico, social e económico, na tentativa de definir “novas centralidades urbanas” ou como forma de gerar novos espaços de urbanidade, de algum modo periféricos mas de contraponto estratégico com o centro antigo (Imrie & Thomas, 1999:43<sup>28</sup>). Esta intervenção está ligada também à expressão de novas formas de poder, constituindo um importante elemento de “venda da cidade”.

Do ponto de vista da transformação urbana, esta modalidade continha alguns elementos inovadores, nomeadamente ao nível dos pressupostos, objectivos, estratégias e meios de concretização. Portas (1994) refere que esta prática “vai mais longe do que se concebe num plano urbano, pois integra explicitamente o processo de gestão - dos solos, da escolha de agentes e dos programas imobiliários, das externalidades a assegurar, da sucessão no tempo das diferentes operações - situações para as quais o quadro jurídico do planeamento urbanístico não dava, normalmente, resposta fiável”<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> London Docklands Development Corporation

<sup>29</sup> Ver Quintino de Barros (2008)

	OCCASIONI	A Decisioni PUBBLICHE SETTORIALI	B Eventi UNICI / CATASTROFI	C Iniziative INVESTIMENTO PRIVATO	D Programmi INTEGRATI COMUNI
OBIETTIVI		Negoziazioni istituzionali	Candidature Convenzioni	Contrattazioni Partnership	Candidature Contratti
1	Rinnovo / estensione				
	SPAZIO COLLETTIVO	Porto APL Lisbona	Vila Olimpica Barcellona	Harbor Place Baltimora	Port Vell Barcellona
2	Infrastrutture + attrezzature				
	Trasformazioni				
3	ACCESSIBILITÀ	Ferry Terminal Amburgo	Stazione S.ta Justa Siviglia	LD Railway Londra	Erasmusbrug Rotterdam
	Reti, interfaccia Rivitalizzazione				
4	ATTIVITÀ URBANE	Porto Antico Genova	Chiado Lisbona	Nestlé Noisiel-sur-Marne	KNSM Amsterdam
	Riquilificazione architettonica dello spazio pubblico				
5	Fondazione				
	NUOVE CENTRALITÀ	Guggenheim Bilbao	Expo'98 Lisbona	Ducklands Londra	Kop van Zuid Rotterdam
6	Istituzione				
	PARCHI TEMATICI + SISTEMI AMBIENTALI	Parco della Villette Parigi	Parco Tejo e Trancão Lisbona	Teleportown Tokio	Post-Expo'92 Siviglia

Figura T 26 – Tipologias de Projecto-Urbano

Fonte: Portas, 1998<sup>30</sup>

Mazza (1994) sustenta que esta visão do planeamento reflectia uma nova concepção da relação entre plano, estratégia e projecto, resultante de uma contínua interacção através da formulação e aprovação de estratégias, planos e projectos, comparada a um fluxo lento, descontínuo e recorrente de propostas que se influenciavam mútua e reciprocamente e se condicionavam para, num determinado momento, formar um coágulo – o projecto urbano – que organizava o seu território pertinente.

O mesmo autor chama a atenção para o risco da delimitação do território pertinente ou da definição dos programas funcionais âncoras que o determinam poder estar sujeito aos interesses de grupos mais organizados ou com mais poder de influência, que poderão desenvolver uma retórica argumentativa a favor da sua proposta, movendo-se continuamente através das três modalidades de acção e utilizando uma opção estratégica com uma justificação projectual ou vice-versa, dilatando ou reduzindo o campo de discussão de modo a direccionar a decisão à opção desejada (Mazza, 1994). A delimitação do território e do programa de intervenção do projecto urbano colocava outras dificuldades, nomeadamente com a sua articulação com o território envolvente e com a avaliação dos impactos num quadro territorial mais alargado.

No entanto, esta concepção de planeamento contém várias virtualidades, em particular no que concerne à capacidade de articular urbanismo operacional com o planeamento estratégico que, contudo, a experiência e o quadro legal vigente nem sempre têm ajudado a fortalecer (Ferreira, 2005).

<sup>30</sup> Portas N., Interpretazioni del progetto urbano, in Urbanistica n. 110, giugno 1998



Figura T 27- *Canary Wharf*

Fonte: Imrie & Thomas, 1999:44

## ACTORES E COMPETÊNCIAS

Um dos marcos da aplicação desta metodologia foi o surgimento de um novo conjunto de organizações público-privadas com funções de planeamento do território e acção em áreas consideradas estratégicas (Booth, 2005).

No Reino Unido, as Urban Development Corporations (UDC), entidades público-privadas definidas para gerir os projectos de regeneração urbana, foram criadas como forma de articular as autoridades públicas com os agentes privados, sendo consideradas como os órgãos executivos emanados do Poder Central e “marionetes” do capital financeiro, sem respeito pelos mecanismos que legitimavam o funcionamento dos órgãos democráticos (Imrie & Thomas, 1999). Foram encarregadas de mobilizar capital privado na concretização de iniciativas públicas e de envolver um quadro alargado de actores privados na definição das orientações de política pública, com “evidentes conflitos e tensões entre o interesse público e os interesses fundiários e económicos” (Booth, 2005:258; Jewson & MacGregor, 2005:7).

Imrie & Thomas (1999:31) referem que foi particularmente clara a má compreensão relativamente às unidades territoriais seleccionadas e a sua coerência com a política urbana ou sobre como os objectivos de desenvolvimento eram sustentados ou adequados ao contexto local.

Em Portugal, a filosofia dos grandes projectos urbanos não teve o mesmo desenvolvimento que noutros países europeus, tendo tido como expoente máximo a regeneração urbana da zona oriental de Lisboa, produzida e gerida por uma empresa pública - Parque EXPO - com funções na concepção estratégica, operativa e gestão imobiliária. Mais recentemente, foi criada a figura das Sociedades de Reabilitação Urbana, cuja implementação não se encontra ainda muito difundida.

Por último, importa salientar o papel que os projectistas (planeadores) assumiram no quadro das operações de regeneração urbana, funcionando como elemento central da concepção, promoção imobiliária e comercialização das operações urbanas (Mota, 1998).



Figura T 28 –Richard Rogers – Almada Nascente, Cidade da Água

Fonte: Internet

### 3.2.6. METODOLOGIA DE PLANEAMENTO COLABORATIVO E COMUNICATIVO

#### CONTEXTO – ORIGENS, CONTEXTO HISTÓRICO E REFERENCIAL IDEOLÓGICO

A crítica à desregulação do planeamento do território fez emergir, nos anos noventa do século passado, uma nova fase pujante de “reconstrução” do planeamento, sobretudo no Reino Unido, surgindo como uma crítica ao planeamento neoliberal e apoiada num exercício de mediação e orientação para a construção de consensos.

Esta metodologia colaborativa desenvolve-se no período pós-Thatcher, num momento em que se dizia que “não havia outra alternativa a não ser deixar o mercado funcionar e ditar as regras”, sendo influenciada pelas experiências de movimentos sociais da América do Sul e das preocupações participativas que lhes estavam subjacentes (Healey, 2012:2)<sup>31</sup>.

Ao mesmo tempo, acompanhava um contexto socioeconómico na Europa marcado pelo desenvolvimento dos tratados europeus e pela consolidação da União Europeia, acompanhando o crescimento de uma “visão neomoderna” do Estado, baseada nos conceitos da governança multinível (Ferrão, 2011:82; Davoudi e Strange, 2009:174).

Do ponto de vista ideológico, desenvolveram-se as teorias pós-estruturalistas ou pós-modernistas, vistas como uma ruptura com a perspectiva analítica e de compreensão positivista dos fenómenos, pelo facto de entenderem que esta não representava “a verdade” ou possuía uma posição comprometida com a realidade, surgindo assim uma nova ênfase nas questões da complexidade, diversidade, diferença, multiculturalismo e pluralismo (Young, 1990; Ferrão, 2011; Marques, 2012).

Destaque para o surgimento, nesta altura, das influências das teorias da terceira via, defendidas por Giddens (1994), onde são sugeridas alternativas ao mercado e ao Estado, surgindo nesta linha as influências do “Sociological Institutionalism” (Healey, 2011), aprofundando-se assim o debate teórico e prático sobre os novos modelos institucionais de organização do Estado.

Outra dimensão prática que resultou do debate teórico foi a crescente relevância dos temas da diversidade, multiculturalidade e pluralismo na agenda política, o que colocava

<sup>31</sup> Explicação das razões da produção do seu contributo seminal (Collaborative Planning, 1997)

desafios à forma como o interesse colectivo era percebido, havendo apelos a uma postura inclusiva de interesses e atitudes dos vários actores em presença (Healey, 1997). Allmendinger (2002) refere que passou também a ter particular destaque a concepção do “conhecimento sócio-construído”, isto é, a valorização de outras formas de conhecimento que não a científica.

Este quadro ideológico influenciava assim o surgimento de um conjunto de metodologias colaborativas de acção colectiva, suportadas nas correntes de pensamento das teorias Comunicativas (Habermas, data) e do pragmatismo norte-americano (Dewey, 1927; Friedmann, 1987) emergindo assim uma racionalidade comunicativa do planeamento, tendo como principal preocupação a “reconstrução do interesse colectivo através do debate na esfera pública” (Healey, 1992:117).

O quadro produtivo e organizativo da sociedade ia mudando profundamente com a emergência da globalização económica, o que colocava os territórios num novo contexto, “mais fragilizados porque dependentes de dimensões que não controlavam, mas com novas oportunidades de criação de redes de cooperação” (Pires, 1995:32). Paralelamente, torna-se igualmente relevante a pulverização de dinâmicas cívicas e o papel da cidadania no quadro da acção pública.

## **CONTEÚDO E MÉTODO**

A nova concepção do planeamento do território, referida na literatura como “a fase da reconstrução” (Pires, 1995:31), caracterizou-se pela sua natureza “bottom-up” e “community-based”, menos “compreensiva” mas mais negociada, fundada no valor do conhecimento empírico e evoluindo através do diálogo.

Não se tratava de inventar uma forma pós-moderna de planeamento, mas de “redescobrir um significado contemporâneo para a esperança do Iluminismo, através do conhecimento, razão e do respeito mútuo”, criando condições para que os indivíduos, numa associação democrática, consigam gerir colectivamente os seus esforços comuns (Healey, 1997).

Healey (1997) recorda que houve uma mudança significativa: do entendimento do governo como o único repositório de sabedoria sobre o planeamento para uma sabedoria partilhada, na qual a sociedade civil organizada tem uma voz efectiva. Nesta linha, a autora sustenta que existe o entendimento de que, através de um processo de aprendizagem de como se pode colaborar, se pode produzir um mais rico entendimento e compreensão dos conflitos, através do qual poderão emergir novas abordagens colectivas para os resolver.

O objecto central desta metodologia era a “qualidade dos lugares” (Healey, 2010), através da valorização da identidade e do sentimento de pertença (Davoudi e Strange, 2009), construindo-se a partir dele um conjunto de exercícios que visavam a produção de uma “visão estratégico-colaborativa, uma intervenção integrada e estratégica a favor de uma agenda partilhada, com uma flexibilização inclusiva e uma sensibilidade à diversidade, à governança de base territorial, no fundo, um planeamento participado e colaborativo, assente na contratualização” (Ferrão, 2011).

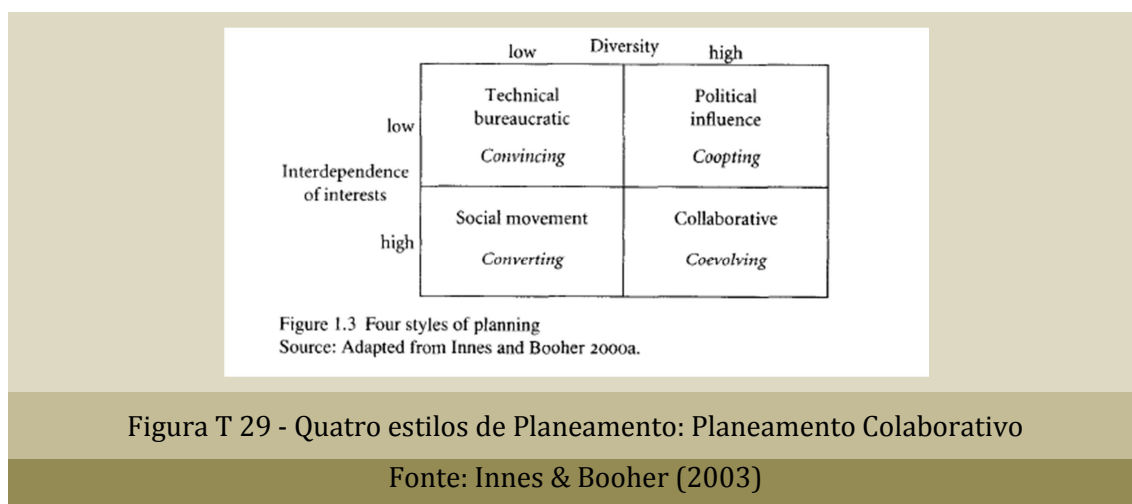
Mais do que as condições como o debate se produzia, era a sua natureza e a forma como as ideias eram apropriadas pelos diferentes participantes que Healey (2012:2) mais destacava. A autora não desvaloriza a dificuldade do processo, e sugere que é difícil prever como as ideias vão florescer quando aterram num determinado local sendo, por isso, necessário desenvolver um quadro de orientação que seja entendido por todos.

No método colaborativo adquiriu um lugar de grande centralidade a forma como se organizavam as arenas para o debate público, como os diferentes grupos tinham acesso a elas e como aí comunicavam, trocavam ideias, identificavam o que era válido e se mobilizavam para as acções relevantes identificadas (Healey, 1990:16, 17).

A literatura aborda com algum destaque a forma como no debate público os diversos pontos de vista são tomados em conta, e não só os mais articulados e poderosos, para que não aconteçam diferenças que não sejam pelo valor dos argumentos (Sandercock, 2003), e a forma como o diálogo evoluiu para promover a democracia, o crescimento individual e a procura de consensos (Sager, 1999:93).

A dimensão dialógica tem sido objecto de ampla investigação por Innes & Booher (2010). Os autores defendem a importância do diálogo face-a-face entre todos os interesses afectados que, num processo contínuo e de forma comprometida, trazem as suas diferentes perspectivas para a mesa, a fim de deliberar sobre os problemas que partilham.

Os autores identificam esta metodologia pelo acrónimo DIAD – diversidade, interdependência e diálogo autêntico - e têm desenvolvido esta prática, sobretudo no contexto norte-americano. Para o processo ser conduzido de forma adequada, referem que os participantes têm de ser informados e têm de poder expressar as suas posições, devendo ser usadas técnicas que assegurem de forma mútua a legitimidade, a compreensão, a sinceridade e a acutilância do que dizem, procurando gerar um consenso (Innes & Booher, 2010:35-37).



Não desvalorizando esta dimensão comunicativa entre os participantes nos exercícios de planeamento, Healey (2003:107) reforça a necessidade de se construírem quadros institucionais colaborativos robustos que assegurem uma maior sustentabilidade, durabilidade e resiliência aos processos e resultados. Trata-se, no fundo, de acompanhar o desenvolvimento da metodologia, com a preocupação de criar novas plataformas institucionais colaborativas mais duradouras que estructurem o desenvolvimento de formas de planeamento socialmente construídas, num diálogo interpessoal que desencadeia um processo de aprendizagem mútua, conducente a uma intensa comunicação sobre os problemas e as acções.

Pires (2006) sublinha a importância da concepção de partida dos objectivos da intervenção, dado o carácter de alguma incerteza e desconhecimento que se coloca no arranque de um qualquer exercício, quanto à natureza precisa dos objectivos a que a acção deve dar corpo. Defende assim a necessidade de produzir um “debate baseado na elucidação de argumentos e perspectivas que facilite a obtenção de “consensos alargados” em torno de questões estratégicas”.

Como principais instrumentos desta abordagem, surge um novo tipo de planos estratégicos, de natureza colaborativa. O plano que surge deste desenvolvimento não é um



plano regulamentar, orientador - tem uma natureza programática e construída pelos diferentes actores (Ferrão, 2011; Davoudi e Strange, 2009).

São vários os tipos de planeamento influenciados por esta postura colaborativa, podendo destacar-se os planos estratégicos ligados à Agenda 21, os Orçamentos Participativos e, mais recentemente, novas formas de parcerias locais de desenvolvimento urbano.

Existe uma forte crítica relativamente à intensidade de esforço dedicado ao consenso nas decisões (a participação entendida só como consulta pública; o papel do planeador na validação do resultado da participação e a definição final das propostas). Existe vasta literatura dedicada à contestação de uma certa hegemonia deste “paradigma” e à forma como se organiza.

A metodologia é criticada pelo grande enfoque no processo e não na substância ou nos resultados e, também, pelo consumo de tempo. A este propósito, Healey (2012) refere que tomar depressa o caminho errado, pode ser ainda mais consumidor de tempo, com os riscos de se comprometer o desenvolvimento futuro e a credibilidade do processo.

## **ACTORES E COMPETÊNCIAS**

O método colaborativo está fundado num conjunto de preocupações relacionadas com a articulação de actores e com a produção de novos quadros institucionais que criem oportunidades para o aprofundamento da cooperação e coordenação inter-organizacional, capacitação institucional, e empoderamento de cidadãos e comunidades (Pires, 2006)

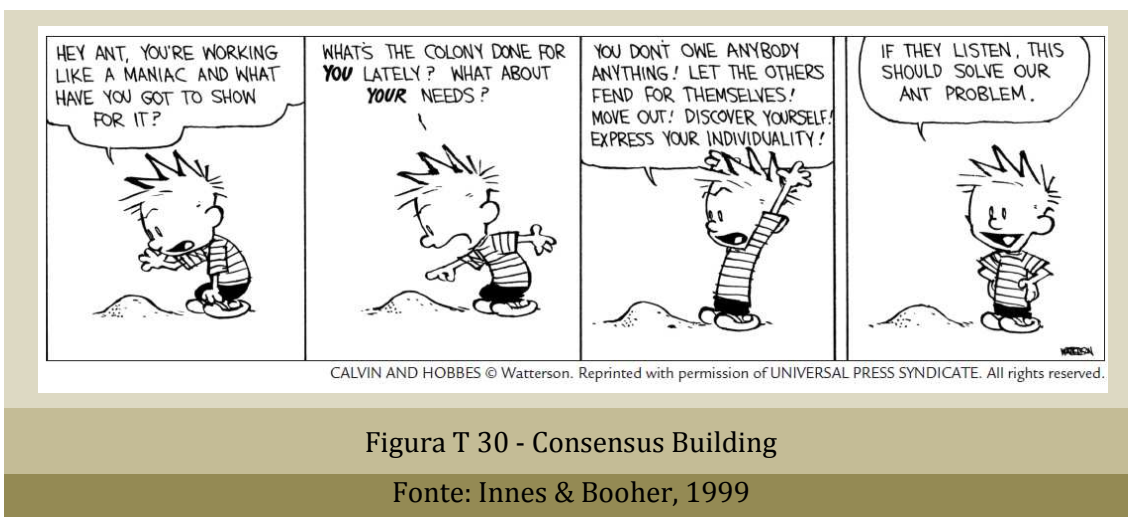
A selecção de actores é muito importante nesta metodologia, devendo ser assegurado o reconhecimento da diversidade de interesses na sociedade, evitando uma concepção unitária do sistema social. Deve, também, cuidar da orientação e do “estilo” de debate, evitando a argumentação adversarial que pode facilmente conduzir à radicalização de posições; a preocupação dominante deve ser a clarificação da diversidade e a formulação de propostas que integrem, de forma coordenada, essa diversidade. Por último, é importante a legitimação das propostas com o apoio a atitudes de colaboração entre os vários actores intervenientes (Pires, 2006).

O planeador tem um papel essencial nesta articulação de actores, que não se traduz num mero papel de mediação ou negociação de acordos, mas no de um animador de processos com capacidade para saber “investir” em critérios e soluções (Pires, 2006). Isto implica que o profissional de planeamento tem de evitar a “utilização de roupagem técnico-científica” e inibidora da participação, devendo apresentar as ideias com clareza, expressá-las sem prejudicar a confiança de terceiros, sendo necessário sustentá-las com uma argumentação sólida, utilizando com rigor a informação a que recorre (Forester, 1989).

Contudo, o planeador, como “agente” de mudança, tem de saber exercitar uma das mais importantes características, que é a capacidade de saber falar e ouvir (“what planners do most of the time is talk and interact”) (Innes, 1996). Esta postura de “learning through listening” exige profundos conhecimentos técnicos e comunicativos e habilidades psicológicas de trabalho de grupo, capazes de reduzir as disparidades entre os participantes e de construir consensos (Kinyashi, 2006).

Outros autores defendem que o planeador deve ser “um elemento mobilizador nas lutas contra a opressão e a dominação institucionalizadas de todos e quaisquer grupos implicados num determinado território”, o que se designa por planeador insurgente (Cardoso, 2008).





### 3.2.7. METODOLOGIA DE PLANEAMENTO EVIDENCE-BASED

#### CONTEXTO – ORIGENS, CONTEXTO HISTÓRICO E REFERENCIAL IDEOLÓGICO

A metodologia de planeamento “evidence-based” surgiu recentemente como crítica à fragilidade da fundamentação técnica da abordagem colaborativa e identifica-se como um processo de “refundação” do planeamento, recuperando algumas das influências do planeamento racional compreensivo (Faludi, 2006).

Durante décadas, o planeamento tem feito um debate sobre a natureza do conhecimento que mobiliza e sobre a sua validade, em particular no que concerne à relação entre conhecimento científico, técnico e conhecimento local, e sobre como este último deve ser incluído nos processos de planeamento (Rydin, 2007).

No final da década de noventa, assistiu-se a uma crescente influência da União Europeia na concepção do planeamento, muito orientada para a necessidade de reforçar o seu papel enquanto instrumento de orientação de políticas públicas, introduzindo preocupações territoriais a nível europeu, em particular com o tema da “coesão territorial” e dos novos níveis de governança europeia.

Esta metodologia inspirou-se assim nas metodologias “evidence-based”, com tradição longa, por exemplo, na área da saúde e da educação. Ainda assim, não se pretende afirmar como um modelo alternativo mas complementar a outras abordagens metodológicas, pretendendo revalorizar o papel da evidência no método, sobretudo evidência técnico-científica, atenuando o papel que a evidência empírica adquiriu nos métodos de planeamento colaborativo (Faludi, 2006:11).

A questão do conhecimento (da evidence) surgiu, de algum modo, como um revivalismo da velha tradição do “survey-before-plan” e do debate em torno da teoria substantiva vs processual, debate lançado por Faludi (1973 e 1982) e recuperada, entre outros, pelo mesmo autor.

O esforço de produção de evidência objectiva para fundamentar opções políticas emergiu, assim, na linha da criação de institutos de organização de informação estatística e territorial, observatórios à escala nacional e europeia<sup>32</sup>, como forma de colmatar o

<sup>32</sup> <http://www.espon.eu/main/> e <http://www.dgotdu.pt/channel.aspx?channelID=B12DAFE1-A3F3-46E9-B63F-CF94717F87FB>

divórcio entre a “investigação e a prática”, e em resultado do crescente interesse na procura de informação/evidência (estatística e georeferenciada) para sustentar decisões públicas. Existe assim um crescente reconhecimento da relevância da evidência gerada pela investigação e sua aplicação no processo de tomada de decisão em planeamento, em particular o facto de contribuir para fortalecer o seu quadro de fundamentação (Forsyth et al, 2009).

Krizek et al (2009) referem que, ao longo das últimas três décadas, a teoria de planeamento dedicou uma atenção excessiva à crítica ao conhecimento científico, celebrando o conhecimento local e da comunidade e apontando o carácter eminentemente político do planeamento. O Evidence-based Planning (EBP) surge, segundo Krizek et al, para informar os planeadores no seu trabalho, apoiando-os no dia-a-dia a lidar com situações políticas ou a avaliar as condições locais e informando a substância dos planos e iniciativas, sendo uma metodologia baseada nos estudos de avaliação, trabalhando com indicadores e procurando disseminar boas práticas (ibidem:460).

Table 1. Research and practice in planning		
Dimension*	Research	Practice
Goals and background	Responds to a question with general interest related to gaps in knowledge or key intellectual problems	Responds to a specific, concrete question meeting a need or solving a concrete problem
Methods	Conforms to research protocols, using data that has been systematically collected and analysed, and that is capable of answering a core question	Application of existing knowledge and techniques at a professional level of skill; may involve investigations of topics; adds political problem-solving skills
Relation to earlier work	Builds on, and is usually placed in the context of, previous research efforts on the subject	May use standard techniques or best practices; tends to be part of an ongoing series of projects and programs
Argument	Makes an argument that, at least implicitly, counters reasonable objections	Makes an argument that, at least implicitly, answers the need or question at hand
Documentation and evaluation	Documents and evaluates its methods and findings, so that both can be replicated by others	May be documented and made public for evaluation; not essential
Peer review	Is subject to peer review	Peer review may occur through awards or job evaluations, not essential
Public/dissemination	Is made public though mainly accessible to other researchers	Not essential to disseminate or make public; practice is done in relation to a public good, and the needs of multiple publics
Contribution	Contributes to knowledge in a field	Solves a problem; may contribute to the body of planning tools or practices

Sources: Columns marked\* adapted from Forsyth, 2007 and Forsyth & Crewe, 2006; other sources include Groat & Wang, 2002; Hack, 1984, p. 128; Lawson, 2006; Rowe, 1987; Snyder, 1984, p.2.

Quadro T 1 - Investigação e Prática em Planeamento

Fonte: K. Krizek et al. (2009)

Mesmo nas áreas tradicionais, como a saúde, até bem recentemente o uso da investigação foi relativamente irregular e assistemático, traduzindo-se numa confiança centrada na experiência pessoal e em práticas anteriores, o que levou a uma grande variação nos resultados (Cohen e Hersch, 2004; McColl et al, 1998).

Vários autores têm vindo a discutir a importância do papel da investigação nas técnicas/métodos da prática de planeamento, defendendo a necessidade de fundamentar as decisões com base em diversos tipos de evidência científica, técnica e empírica (Faludi, 2006; Flyvbjerg, 2002; Davoudi, 2006; Solesbury, 2002; Krizek et al, 2009) .

A discussão da relevância da evidência deve também ser produzida à luz da distinção entre informação e conhecimento, discutida por Zeleny (2005:4), e que sugere mecanismos de validação e demonstração da sua importância e utilidade, chamando a atenção para o risco da acumulação avulsa de informação sem benefício para o exercício de planeamento.

Rydin (2007: 53) refere que a ampla definição de “evidência” (factos, dados ou informações) não constitui “conhecimento”; conhecimento implica um quadro de referência explicativo das formas como determinados tipos de informação se misturam com outros tipos de informação, no contexto de relações causais (ou num contexto de aprendizagem social, no qual o conhecimento é co-criado (Pahl-Wostl & Hare, 2004).

Table 1 Intuitive distinctions.

Information	Knowledge
can be too much	is never enough
is a thing	is a process
one can have it	one must demonstrate it
Piece by piece	always a whole
Right or wrong	More or less
individually confirmed	socially approved

Quadro T 2 - Diferença entre informação e conhecimento – Planeamento Evidence-based

Fonte: Zeleny (2005)

## CONTEÚDO E MÉTODO

O objecto desta metodologia é, tal como noutros modelos, variável porque pode ser aplicado a territórios e temas muito distintos. Contudo, o enfoque na evidência e na forma de a recolher, validar e usar ganha especial relevo.

O EBP envolve uma orientação - a investigação baseada em evidências - estimulando os indivíduos a adoptar uma postura crítica e de questionamento semelhante à utilizada na realização de pesquisas/investigação. Um dos pontos mais problemáticos é saber se existe vontade real por parte dos decisores de usar as evidências, especialmente se elas contradizem posições prévias ou afectam interesses instalados (Sager & Ravlum, 2005 citado por K. Krizek et al: 474).

A prática de planeamento baseada em evidências acomoda múltiplas formas de evidência e muitos tipos de metodologias para a sua produção, sendo fundamental identificar os interfaces entre os produtores e os utilizadores do conhecimento (Figura T23a) e identificar os actores que podem facilitar essa comunicação.

Na mesma linha, Davoudi (2006:20) infere que “factos ou informações não são em si mesmo provas, eles tornam-se evidência quando são usados em conjunto com outros factos para provar ou refutar uma proposição... [ela] não se limita aos resultados da investigação e inclui múltiplas fontes de diferentes formas de conhecimento formal e informal, sistemático e tácito, de peritos e de experimentação”.

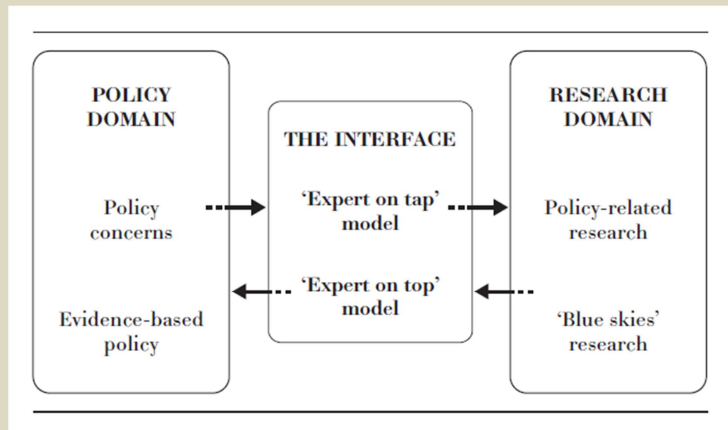


Figura T 31 - A visão instrumental da interface Investigação/Política (Planeamento)

Fonte: Davoudi (2006)

O objectivo da EBP é produzir uma concepção do futuro com base na melhor evidência disponível, integrando a experiência profissional individual com a melhor evidência externa, disponível a partir de pesquisa sistemática. Faludi (2006) refere que esta metodologia deve ser usada por profissionais para complementar e não substituir as abordagens tradicionais, recorrendo à investigação mais formal, publicada e revista de forma partilhada, ao lado de outras atividades.

K. Krizek et al. (2009:466) explicam a complexa relação entre informação, conhecimento, evidência produzida através de investigação e a prática, chamando a atenção para a necessidade de produzir filtros que triem a sua aplicabilidade (Figura T23b).

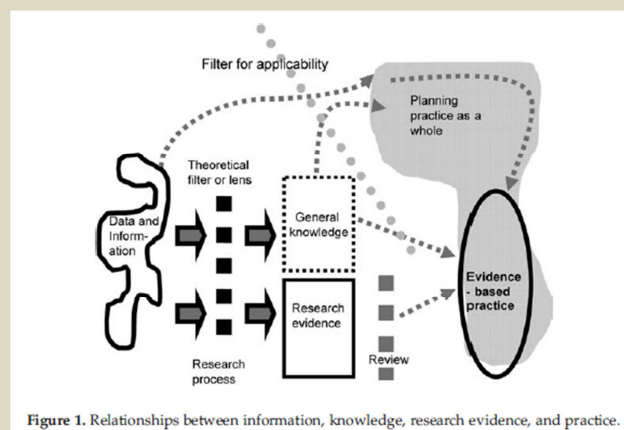


Figure 1. Relationships between information, knowledge, research evidence, and practice.

Figura T 32 - Planeamento Evidence-based

Fonte: K. Krizek et al. (2009)

Um dos objectivos do EBP passa, também, por tornar a investigação produzida pelas organizações do SCT mais acessível a quem pode dela necessitar, colocando diversos desafios quer a investigadores, quer a profissionais, que têm a ver com a disponibilidade de tempo para consulta ou explicação, com a disponibilidade em ferramentas amigáveis e grau de codificação da evidência.

Davies (2000:30), citando Weiss (1979), explicita as diferentes motivações da utilização da investigação, para além de alimentar mais investigação, ela pode ser útil para responder a problemas concretos, para ajudar a fundamentar ou adiar decisões políticas.

A utilização da metodologia exige assim uma discussão sobre o potencial e a transferibilidade da investigação e os meios necessários para a produzir. Rydin (2007:55) identifica algumas dessas questões: os requisitos de tempo; competência para fazer a revisão sistemática da literatura; temas de utilidade para investigadores e profissionais da prática.

Esta metodologia tem inspirado o desenvolvimento de um conjunto de novos instrumentos de planeamento territorial, quer a nível europeu, nomeadamente a nível da Comissão Europeia, ou a nível nacional, nomeadamente o PNPOT. Para desenvolver estes instrumentos é promovida a organização de sistema de informação com base em observatórios (formas de organização e sistematização da informação, passível de ser usada por decisores, técnicos, investigadores e demais actores) e em estudos de avaliação, trabalhando com indicadores e procurando disseminar boas práticas.

Como principais limitações desta metodologia, a literatura aponta a falta de reconhecimento do carácter social, político e carregado de valor da produção de evidência (Davoudi, 2006; Shulock, 1999), a natureza das provas que se valorizam (Böhme, 2002), ou um excesso de visão positivista na formulação de políticas (Innes, 2002). Curiosamente, estão aqui presentes as críticas feitas ao método racional compreensivo e à perspectiva positivista da ciência (“tudo o que a ciência não puder explicar não tem valor”; “ênfase no determinismo, na hierarquia e na obediência”, “crença na elite intelectual”).

Outros autores sublinham alguns cuidados, nomeadamente sobre “o carácter da evidência, a força e a clareza da investigação e as desigualdades na disponibilidade de recursos para a integração da investigação na prática de planeamento” (Krizek et al, 2009:461), ou ainda o facto de ela poder ser instrumentalizada para responder a objectivos políticos (Quadro T03).

Source	Strengths	Limitations
Anecdote and personal experience	Specific, personal, rich; can tap into the experiences of disempowered groups and reflect local concerns and situations	Difficult to transfer, immediacy may obscure alternative instances
Professional experience	Reflects multiple experiences, reflective practice, and growing expertise	May not be systematically assessed; uneven coverage of available information
Focused case studies or precedents (not peer reviewed)	In-depth understanding of a single setting, usually examining multiple dimensions and drawing out relevant lessons	Usually a single example in a single setting; may be difficult to transfer to new situations
Peer reviewed empirical studies (formal research)	Systematic, tested for contribution to knowledge—may be qualitative or quantitative	Typically context-specific (confined to a small number of situations, places, or datasets); not available for all important questions
Peer reviewed theoretical analyses (formal research)	Provide an overall framework for an issue; may be based on empirical work bringing it together into a coherent whole	May be largely speculative designed for testing and experimentation rather than as a basis for action
Systematic review/ report by a national research council	Provides an overview of the available rigorously collected evidence, on balance	Difficult to undertake on a comprehensive scale; relies on available studies; not available in all subject areas due to lack of research on some questions

Quadro T 3 - Forças e limites da utilização da evidência na prática e investigação em Planeamento

Fonte: K. Krizek et al. (2009)

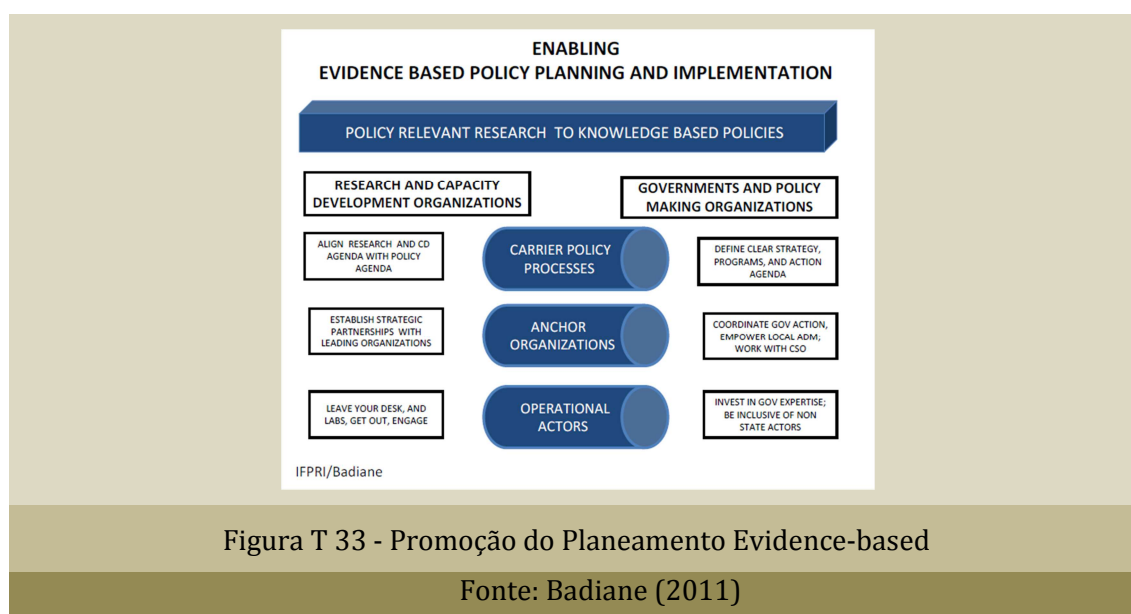
## ACTORES E COMPETÊNCIAS

Esta metodologia coloca desafios particulares ao papel do planeador, que passa a ter um papel suplementar, que se junta aos restantes, de mobilizador de conhecimento, de

intermediário entre conhecimento/investigação e a acção/decisão e entre investigadores e decisores/agentes.

Vários autores falam assim da necessidade se criarem pontes entre investigadores e profissionais do planeamento, pois apesar das dificuldades e limitações atrás referidas, “os profissionais anseiam por investigadores que possam melhorar a aplicação dos resultados das suas investigações às questões do dia-a-dia” e, inversamente, os “investigadores anseiam por profissionais que encontrem tempo para ler e incorporar os resultados das suas pesquisas” (Faludi, 2006; Davoudi, 2006).

Faludi (2006:11) sustentando esse um novo quadro de relacionamento alerta para o facto dos profissionais do planeamento e investigadores terem quadros de referência distintos. Segundo o autor, os primeiros “praticam o que aprenderam na escola ou que o seu antecessor fazia e replicam o que são consideradas as melhores práticas, normalmente não as questionando”, enquanto os segundos “produzem evidência sobre as questões de investigação que seleccionam, não havendo, muitas vezes, um critério de utilidade social do conhecimento a produzir”.



Alguns autores chamam a atenção para o facto dos decisores solicitarem a recolha de informação e depois não a usarem; outras vezes, pedem mais informações e ignoram-nas; outras ainda, tomam decisões e depois procuram informações relevantes que as sustentem; muitas vezes, recolhem e processam uma grande quantidade de informação que tem pouca ou nenhuma relevância direta para as decisões (March, 1994:226 citado por K. Krizek et al: 470). Flyvbjerg discute esta questão com particular interesse na sua análise sobre a racionalidade e racionalização em Aalborg (1998).

Do ponto de vista do planeamento, o que esta metodologia traz de novo é a exigência de um novo quadro de relação entre actores produtores e consumidores do conhecimento sobre o objecto, que podem ser vários, não só os promotores do exercício de planeamento, mas actores sociais e económicos, a necessidade de cuidar da sua transformação em propostas de acção, o que não sendo uma prática não tradicional para produzir resultados exige tempo, esforço e dedicação, a existência de habilidades comunicacionais por parte dos mediadores, quer facilitando o diálogo entre as partes, quer na perspicácia para encontrar pontes não evidentes, e por fim saber comunicar os resultados obtidos para futura replicação do modelo.



A mudança que esta metodologia propõe sugere aos académicos do planeamento que estes realizem mais pesquisas orientadas para a acção, para fundamentar as suas conclusões em ambientes reais, que procurem entender o que os planeadores fazem e aprender com a prática, enquanto os planeadores da prática são incentivados a olhar para a investigação académica, para evitar a repetição de erros passados e como fonte de inovação, sendo estimulados a usar a teoria, quando ficam presos e precisam de estratégia, orientação ou coerência (Forester, 1989:137; Forsyth, 2007; Ozawa & Seltzer, 1999; Schon, 1983).



Figura T 34 - Structure Sketch for the Year 2000, Second Report on Physical Planning

Fonte: Faludi & van der Valk, 1994

### 3.3. AVALIAÇÃO SÍNTESE COMPARATIVA

Numa abordagem comparativa das diferentes tipologias de métodos de planeamento do território foi construída uma grelha analítica que identificou um conjunto de características: objecto, objectivos, papel do Estado, papel do planeador, instrumentos e, por último, as orientações de cada uma das metodologias.

A noção de metodologia de planeamento foi conceptualizada como a estrutura e coerência das actividades de planeamento territorial, que vão desde a definição dos objectivos, a produção de um quadro de referência, a identificação e mobilização de meios e actores, e a identificação das acções para alcançar os objectivos inicialmente definidos.

Foram identificadas seis tipologias, que se diferenciam pela forma como combinam as características atrás enunciadas. De alguma forma a sua diferenciação tem também uma matriz temporal, isto é, cada uma das tipologias de metodologia corresponde a um determinado período histórico, de concepção do planeamento e do papel do Estado no planeamento, e surgem, normalmente, como resposta crítica ao método anterior.

As seis tipologias de metodologias de planeamento identificadas são: o MÉTODO DE PLANEAMENTO “SURVEY-ANALYSIS-PLAN”, com enfoque particular na primeira metade do século vinte, corresponde à “fundação do planeamento territorial moderno”, como resposta aos problemas que a revolução industrial colocou e ao crescimento urbano e expansão de infra-estruturas; o MÉTODO DE PLANEAMENTO RACIONAL COMPREENSIVO E SISTÉMICO desenvolveu-se sobretudo nos anos cinquenta, sessenta e setenta, no período pós-guerra, de reconstrução urbana e de aposta na promoção do crescimento económico e demográfico e desenvolvimento tecnológico, identificado na literatura como o período da “legitimação prematura”; o MÉTODO DE PLANEAMENTO INCREMENTAL E ADVOCATÓRIO emerge nos anos setenta, em resposta à crítica à visão sistémica do planeamento e à postura da protecção aos interesses dominantes, naquilo que é considerado o período da “contestação social” ao Planeamento; o MÉTODO DE PLANEAMENTO POR PROJECTOS surge nos anos oitenta, no período da crise do Estado Providência, da afirmação do planeamento empresarial estratégico e do surgimento de uma visão empresarial da gestão pública, conhecido pelo período da “desregulamentação” da intervenção pública territorial e do papel do planeamento; o MÉTODO DE PLANEAMENTO COLABORATIVO E COMUNICATIVO emerge nos anos 90 no período da “reconstrução” da actividade do planeamento, com o surgimento das preocupações com a descentralização da acção pública, o reforço da participação dos cidadãos e com novos conceitos de governo da coisa pública (“governança”); e, por último, o MÉTODO DE PLANEAMENTO “EVIDENCE-BASED”, o mais recente, identificado com o período da “refundação” desenvolvido no final da década de 90 e por crescente influência da União Europeia, com a noção da governação multinível (europeia, nacional e local) e com a preocupação de produção de “evidência” técnico-científica que justifique as opções de política pública.

No que concerne ao objecto do planeamento, o território, cada uma das metodologias tem um particular enfoque, isto é, uma identificação de temas e territórios pertinentes de análise, reflexão e acção. Estes diferentes entendimentos foram, de alguma forma, clarificados no segundo capítulo da tese, com a explicitação de diferentes perspectivas do conceito de território, que abrangiam uma perspectiva material (Território Biofísico e do Território Físico Humanizado) e uma imaterial (Território Sócio-relacional, Território Económico-Funcional, Território Soberania).

Um olhar comparativo relativamente aos objectos das diferentes metodologias permite constatar uma evolução do objecto: revela assim uma mudança na concepção do planeamento, isto é, uma modificação na atenção do planeamento, que decorre da alteração das motivações (objectivos) e disponibilidade dos seus promotores e actores envolvidos e dos meios disponíveis para a acção colectiva.



Num primeiro caso, o planeamento olhava para o território como o “território palco”, onde emergia como preocupação fundamental a sua dimensão física e se identificava a cidade e sua área de expansão urbana como a área pertinente de atenção (Geddes, 1915). Como principais críticas a esta conceptualização era referido o facto de se centrar fundamentalmente na dimensão física do objecto (uso do solo), mesmo assim desvalorizando algumas das suas dimensões, nomeadamente a propriedade/cadastro, ignorar as questões sociais, económicas e ambientais e não valorizar o contexto regional onde o objecto incidia.

Num segundo caso, o objecto era considerado na sua maior complexidade, o “território sistema”, e sobre o qual era fundamental produzir um conhecimento profundo e detalhado sobre todas as suas dimensões físicas, sociais, económicas e ambientais. Como principais críticas a esta conceptualização, refira-se a diversidade de dimensões consideradas, o carácter holístico que conduzia a um interminável processo analítico.

Num terceiro caso, o objecto reduzia a sua expressão e centrava-se nas pequenas e micro questões, sobre as quais se procurava produzir o conhecimento mínimo necessário à melhor decisão possível. A crítica centrava-se, por contraponto ao anterior, no défice de questões consideradas, não sendo tida em conta a necessidade de uma consideração global do objecto, o que debilitava o exercício e o resultado da actividade de planeamento.

Num quarto caso, o objecto território focava-se nas dimensões materiais e imateriais relevantes e estratégicas do território, identificadas pelos actores chave. A crítica era apontada ao facto da atenção se centrar nas dimensões económicas, com enfoques determinados pelos principais stakeholders, o que podia conduzir a uma desvalorização de dimensões emergentes.

Num quinto, o objecto de atenção centrava-se nos vários actores territoriais e na sua interacção, muitas vezes para além do território. A crítica centrava-se no enfoque nas questões imateriais e no processo, sendo desvalorizada a dimensão espacial/física do território.

Num sexto e último método, objecto é a evidência sobre o território, produzido pelos múltiplos produtores de conhecimento. A crítica, comparativamente à anterior, centra-se num esforço de recuperar a dimensão sistémica do método racionalista.

Para além da evolução do objecto, anteriormente explicitada, também os objectivos do planeamento do território sofreram significativas mudanças de enfoque. De uma forma global pode dizer-se que o objectivo geral do método de planeamento é o alcançar do interesse colectivo, pelo que cada um dos modelos procurou encontrar a melhor fórmula para os identificar, clarificar, atingir e avaliar.

No primeiro caso, a preocupação centrava-se no desenvolvimento do uso do solo e da forma urbana materializado através de um plano urbanístico (“survey before plan”). Acredita-se que desta forma se obtém “o futuro desejado”. A crítica prendia-se com a natureza ambígua dos objectivos, da forma como eles eram impostos, de serem produzidos de forma não discutida, do facto destes serem sobretudo objectivos relacionados com a forma física e com o excesso de crença no poder do plano para atingir o objectivo.

No segundo, estava presente a preocupação de produzir uma concepção do futuro do desenvolvimento territorial numa perspectiva mais holística que a anterior, incluindo o ambiente físico, os aspectos sociais e económicos, os transportes e a qualidade ambiental e de natureza mais normativa. A crítica residia no excesso de quantificação dos objectivos (metas) e na complexidade de mecanismos para avaliação do seu cumprimento.

No terceiro, a definição de objectivos tinha uma dimensão mais mitigada, sendo o exercício de planeamento orientado por uma mistura de intuição e experiência. A crítica que aqui se produz tem a ver com o afastamento relativamente ao interesse colectivo, os

objectivos colectivos não eram definidos e confundiam-se com os objectivos de curto-prazo e conjunturais.

No quarto, surge uma definição de objectivos ligados ao desenvolvimento socioeconómico, uma perspectiva menos espacializada e menos normativa. A crítica produzida referia a dependência face aos interesses dos actores mais poderosos, os que tinham poder para ajudar a concretizar os objectivos definidos.

Na quinta, a definição de objectivos surge baseada na preocupação de construção do futuro com base em decisões colaborativas envolvendo cooperação e coordenação entre actores, capacitação institucional e empoderamento dos actores mais frágeis. A crítica assentava sobretudo no facto do excesso de atenção à definição de objectivos colectivos e à procura de consensos na sua definição, o que se traduzia em processos de permanente alteração da sua definição.

Numa sexta e última tipologia, a definição de objectivos surge associada à concepção do futuro com base na melhor evidência disponível a partir de pesquisa sistemática. A crítica decorria da complexidade do objecto, da sua definição algo abstracta.

A evolução dos objectivos do planeamento do território enquanto actividade desenvolvida pelo Estado na procura de alcançar objectivos colectivos e defender o interesse público deriva, em grande medida, da evolução do próprio papel do Estado. Esta evolução decorre, de forma clara, da mudança do posicionamento ideológico dominante a que se tem assistido na Europa.

O primeiro caso, o planeamento desenvolve-se num contexto em que o Estado se encontrava em construção. A crítica relativamente ao papel do Estado prende-se com a limitação dos meios ao seu dispor, o que fazia com que o resultado do planeamento não se concretizasse. O segundo e terceiro casos, o Estado burocrático, foram responsáveis pela forte intervenção do Estado na construção de infra-estruturas (rodoferroviárias e portuárias), no edifício dos diversos serviços públicos (administração, educação, saúde, acção social) e na definição de contrato social entre o Estado e o cidadão na prestação de um conjunto de serviços públicos. A crítica a esta postura centra-se sobretudo na dimensão da máquina do Estado e na lentidão dos procedimentos (a crescente burocracia). As críticas desta postura do Estado no planeamento eram fundadas na ideia do planeamento cerceador da dinâmica da iniciativa privada. No quarto caso, o Estado managerialista, apoiado numa lógica de privatização de serviços públicos, de flexibilização e redução da dimensão normativa da actividade do planeamento, sustentada numa ideia de redução do controle público sobre a actividade privada. No quinto e sexto surge o “New Public Service”, em que o Estado “flexibilizador” dá origem a um Estado “capacitador” e “desboqueador” da inércia institucional, surgindo o conceito de governança.

Em síntese, se nos três primeiros momentos se identifica um Estado que controla a intervenção e regula a transformação do objecto de planeamento, com uma intervenção mais ou menos holística e integrada, nos três últimos momentos, é clara a desresponsabilização do Estado, enquanto promotor do planeamento, e a procura de identificar novos actores que participem ou liderem a condução do planeamento do território.

Acompanhando a evolução do papel do promotor técnico de planeamento, está o planeador do território. O seu carácter, função e postura na coordenação da actividade do planeamento do território foi determinante nos resultados alcançados e a literatura tem dedicado atenção à discussão das competências necessárias ao exercício profissional, em Portugal e lá fora. São vários os perfis de promotor técnico do planeamento do território. O primeiro perfil pode ser caracterizado pelo planeador perito conceituado, o urbanista famoso, convidado para conceber o planeamento, não havendo, nesta altura, profissionais com formação e em número suficiente para assegurar, nas organizações do Estado, a continuidade, implementação e gestão destes instrumentos. A sua formação era das

disciplinas clássicas (arquitetura ou engenharia) e a sua preocupação centrava-se sobretudo nas questões estéticas. A crítica ao seu papel referia o seu posicionamento distante, relativamente aos principais actores locais, cuja participação no processo era diminuta (formalmente não considerada) e também a forma como impunha a sua visão do interesse colectivo, interpretando os anseios e traduzindo-os muitas vezes numa visão unitária.

O segundo perfil pode ser explicitado como o planeador especialista neutral e o perito capaz de lidar com a complexidade, apogeu de um certo iluminismo tecnocrático, usando um conjunto de técnicas e tecnologia para resolver problemas relevantes. O seu conhecimento e experiência garantiam a capacidade de interpretar o interesse público, ainda que com críticas sobre o isolamento e afastamento relativo à realidade e às dinâmicas existentes. Surgem dúvidas quanto à racionalidade e objectividade do planeador, nomeadamente pela informação de base ser pouco detalhada e actualizada e pela utilização de uma “roupagem técnico-científica” de base retórica para justificar as opções, ou então atribuindo ao decisor a responsabilidade pela decisão, assumindo a fragilidade do poder do profissional do planeamento. A noção de interesse público é assumida como um interesse colectivo unitário, não valorizando a diferença entre diferentes actores, nomeadamente os mais frágeis, o que gerou fortes críticas ao planeamento, conhecida como a “revolta do cliente”.

O terceiro perfil apresenta várias dimensões, críticas ao papel distante do perfil anterior, podendo ser entendido como o planeador de vocação incrementalista, baseada na procura de respostas rápidas à gestão do quotidiano, envolvido na gestão das questões do curto-prazo e dos vários interesses em presença, ou assessorial ou advocatória dos interesses dos actores menos poderosos, surgindo, de uma forma global, como o representante da pluralidade de interesses. A crítica que aqui se estabelece é a noção de uma certa ingenuidade e ignorância face às relações de poder que controlam o processo de planeamento e o território e ao conhecimento parcial da realidade, pela forma simplista (e expedita) como produzia conhecimento sobre a realidade. Ainda assim, é elogiado o papel relevante de intervenção social e de activismo e empoderamento das comunidades. A noção de interesse público emerge como um esforço de identificação da pluralidade de interesses em presença.

O quarto perfil emerge como o planeador gestor, num contexto de perda de importância da acção pública do planeamento, de redução do papel do Estado e da sua empresarialização, e da emergência de um poder fragmentando entre actores públicos, privados e mista. A função do planeador é a de ser facilitador e mediador da livre iniciativa procurando contribuir para retirar os obstáculos à promoção do desenvolvimento, apoiado numa visão estratégica e de suporte aos principais actores (agentes de mudança). A crítica que aqui se assinala centra-se na incapacidade do planeador de gerir os interesses contraditórios e conflitantes entre actores, prevalecendo os interesses dominantes, e a dificuldade de gerir num quadro de poder frágil e fragmentado.

O quinto perfil, de alguma forma em oposição ao anterior, é o do planeador animador de processos que, numa abordagem “bottom-up”, privilegia o diálogo com os actores, visando coordenar e articular interesses nem sempre convergentes, mediando eventuais conflitos e procurando consensualizar caminhos comuns, capacitando os actores mais frágeis, percebendo a sua natureza, desencravando alguma “inércia institucional”, e promovendo o envolvimento e participação em todas as fases do método de planeamento. Esta postura é particularmente exigente para o profissional, quer no domínio das competências (saber falar e saber ouvir), quer na capacidade de focagem nos objectivos, métodos e resultados. A crítica que aqui se produz centra-se no risco da perda do foco, e no excesso de atenção no processo, na desvalorização da importância das relações de poder entre actores e na menor relevância das suas competências técnicas específicas (analíticas e propositivas).

O sexto e último, o planeador mobilizador de conhecimento, surge como uma crítica ao perfil anterior, de pendor mais de gestão de processos, e centra-se na valorização do papel de produção e valorização de conhecimento, com enfoque particular no conhecimento técnico-científico (recuperando a velha tradição racionalista), úteis para apoiar a decisão de políticas públicas. O planeador funciona assim como articulador entre produtores de conhecimento (universidades) e utilizadores (organizações públicas), entre investigadores e decisores, entre a investigação e a prática. A crítica que se estabelece neste perfil é a disponibilidade (tempo e competências) para lidar com a evidência e com as diferentes formas de a produzir.

O planeamento do território também sofreu alterações no que concerne aos seus instrumentos privilegiados de actuação. Cada um dos métodos tinha o seu produto, o seu instrumento particular.

No primeiro caso, um enfoque no instrumento Plano-produto (“blue-print”), um plano sem flexibilidade e de grande rigidez (o que levou a que muitos deles não tenham sido implementados). No segundo, com um enfoque no instrumento “Plano-Processo”, um plano complexo e holístico, de dimensão normativa. No terceiro, o “Plano- Diálogo” de apoio à decisão incremental ou à assessoria a grupos de interesse. No quarto, um enfoque em Projectos Estratégicos, com base em planos (estratégicos) flexíveis, ou em forma de grandes projectos urbanos (plano-produto sem regulamento). No quinto, o “Plano Participado”, um instrumento sem dimensão normativa, de cariz orientador, mas não formal, que fundamenta a decisão colectiva. Em última instância podemos falar do planeamento sem instrumento. No sexto, e último, o “Plano-Política”, um programa de políticas cuja agenda decorre de orientações globais. Como ideia geral, pode referir-se que tem havido a procura do instrumento ou combinação de instrumentos (processo de planeamento) que melhor responda aos objectivos do planeamento.

Por último, o planeamento tem um objecto, objectivos, um actor promotor, um perfil de planeador que coordena tecnicamente a sua elaboração, e um ou mais instrumentos de planeamento. Contudo, o desenvolvimento da actividade tem de estar suportado num conjunto de orientações metodológicas decorrentes da evolução do objecto, do objectivo, do promotor de planeamento (Estado).

O primeiro método de planeamento é identificado pela proposição “survey before plan” ou “survey-analysis-plan” e identifica uma metodologia linear orientada por uma postura intuitiva e baseada numa particular importância do inquérito profundo (diagnóstico) antes da profilaxia, numa pesquisa de informação sistemática e a concepção de um plano físico. Como principais críticas aponta-se a não consideração da fase de implementação e como principal virtude o esforço de recolha exhaustiva sobre o objecto.

O segundo método de planeamento (Racional-Compreensivo) consiste numa abordagem linear circular. Como principais características, o método desenvolve um esforço analítico mais holístico em torno do objecto de planeamento, introduz uma etapa intermédia entre o diagnóstico e a proposta final, onde se analisam as alternativas possíveis, avaliam as consequências e se selecciona a alternativa ideal (com base em modelos matemáticos). Introduz, para além disso e comparativamente com o anterior, uma etapa de implementação, avaliação e monitorização, possuindo por isso uma natureza circular que o método anterior não possuía. Como principal crítica é referida a sua complexidade.

O terceiro método de planeamento (Incrementalista) é uma abordagem linear mitigada. É caracterizada como sendo uma aproximação de planeamento de curto prazo, de pequenos passos e assessorial de grupos de interesse, sem possuir necessariamente um instrumento de planeamento formal (“um plano”). As críticas que se apontam centram-se na sua natureza conservadora, que não mexe no “status-quo”, e dependência face aos interesses dominantes. As virtualidades apontam para a procura de respostas imediatas, pragmatismo e potencial de envolvimento com grupos desfavorecidos.

O quarto método de planeamento é uma abordagem linear circular, caracterizada por postura analítica produzida com base na concepção projectual (território, programa e projecto), e que resulta na produção de um instrumento orientador não normativo, designado por “projecto urbano” que, em muitas circunstâncias, é constituído por um conjunto de temas ou projectos estratégicos. Como principais críticas é apontado o conceito de flexibilidade do instrumento, a “desregulamentação do planeamento”, o facto de se centrar nos temas ou projectos de maior impacto e no envolvimento dos “stakeholders” mais relevantes, negligenciando as dimensões emergentes. Como principal virtualidade é referida a selectividade da aposta.

O quinto método de planeamento (colaborativo e comunicativo) é uma abordagem não-linear caracterizada por uma definição socialmente construída do produto de cada uma das etapas, resultante de um intenso processo de participação dos actores, onde é particularmente valorizado o conhecimento do objectivo produzido pelos actores, terminando na definição de um instrumento de natureza sobretudo orientadora. Como principais críticas, o eventual excesso de envolvimento, que poderá penalizar a obtenção de um resultado, muitas vezes menorizado em detrimento do processo. Como virtualidades, a preocupação com a aprendizagem colectiva e o fortalecimento dos actores.

O sexto e último método de planeamento (“evidence-based”) é uma abordagem linear, caracterizada por um regresso à importância da evidência obtida pelo conhecimento técnico-científico (um regresso à compreensão e visão sistémica), com uma valorização de diferentes formas de conhecimento (“local”) para a produção dos resultados do planeamento (natureza programática). Introduce-se a noção da gestão do conhecimento e uma perspectiva de monitorização. As principais críticas centram-se na natureza complexa do instrumento e as virtualidades na ligação entre a investigação e a prática.

Quadro T 4 - Esquema Síntese das dimensões críticas da Metodologia em Planeamento do Território

CONTEXTO	"SURVEY-ANALYSIS-PLAN"	RACIONAL COMPREENSIVO E SISTÊMICO	INCREMENTALISTA E ADVOCATÓRIO)	POR PROJECTO URBANO	COLABORATIVO E COMUNICATIVO	"EVIDENCE BASED"
Origem	Período da "fundação" do planeamento territorial moderno (1.ª metade do século XX)	Período da "legitimação prematura" (anos 50-70, período pós- II Grande Guerra)	Período da "contestação" social ao Planeamento (anos 70)	Período da "desregulação" e surgimento do planeamento empresarial estratégico (anos 80)	Período de "reconstrução" (anos 90)	Período da "refundação" (final da década de 90); crescente influência da EU
Contexto histórico-	Revolução Industrial (século XIX e XX), Crescimento urbano e infra-estruturas;	Pós-guerra, criação das "New-Towns"; Baby boom e desenvolvimento da Cibernética;	Movimento pelos direitos civis Contestação social e ideológica à visão sistémica do planeamento;	Crise "Estado Providência" Crise petrolífera (1973), Crítica ao crescente papel do Estado (visão neoliberal e empresarial do Estado)	Consolidação da "Governança" da UE (anos 90) Visão neo-moderna, Conceitos da governança, da descentralização, da democratização e participação;	"Coesão Territorial" Impacto dos fundos europeus, Coesão territorial, e a visão europeia do planeamento territorial; Novos níveis governança (europeia, nacional e local)
Objecto (território, tema e escala)	Território palco Escala Local	Território sistema Escala Regional	Território socialmente produzido Escala Local	Território "sinergias" Escala Local e Regional	Território "comunidade" Escala Local	Território evidência Escala Nacional e Regional
Objectivos	Concepção do futuro do desenvolvimento do uso do solo e da forma urbana,	Concepção do futuro do desenvolvimento territorial baseado numa avaliação compreensiva da realidade, identificando tendências e prevendo cenários futuros.	Concepção do futuro sem uma determinação clara de objetivos e metas, determinados por uma mistura de intuição e experiência e regularmente redefinido	Concepção do futuro com base na definição de estratégias de desenvolvimento territorial a partir de uma análise de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças	Construção do futuro com base em decisões colaborativas, cooperação e coordenação inter-organizacional, capacitação institucional,	Concepção do futuro com base na melhor evidência dispo nível a partir de pesquisa sistemática
Planeadores	Perito conceituado (Urbanista famoso)	Planeador especialista neutral	Planeador activista ou "muddling through"	Planeador gestor	Planeador consensualizador	Planeador mobilizador de conhecimento
Actores e seu papel	Individuais ou quase-individuais; Papel inexistente	Individuais ou quase-individuais Papel invisível mas controlando	Grupos mais desfavorecidos ou mais poderosos Papel activo	Actores económicos e sociais Papel central	Multi-actores Papel colaborativo	Governança Papel consultivo
Participação dos Actores	Não considerada	Consulta formal	"Corporações"	Actores mais importante	Comunidade	Participação institucional

Fonte: Autor

# 4.

## ACTORES NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO





## 4. ACTORES NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

### 4.1. ACTORES: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

#### 4.1.1. CONCEITO

Como foi possível perceber pela leitura do capítulo 2, as dimensões materiais e imateriais do conceito de território incorporam o resultado da territorialização da acção de três tipos de actores: os actores sociais (“território relacional”), os actores económicos (“território funcional”) e os actores políticos (“território soberania”).

Como já foi referido, uma das características do território é que ele é o resultado de um processo gradual de transformação colectivamente produzida e de formação permanentemente incompleta, desenvolvido a partir das relações de poder produzidas por actores com interesses contraditórios ou convergentes (as forças políticas, sociais e de mercado atrás apontadas).

No mesmo capítulo supra- citado, o conceito de planeamento do território é definido como a actividade desenvolvida por um actor promotor público de planeamento (Estado) que, num determinado contexto e em defesa do interesse colectivo, define objectivos (futuro desejado) para um determinado objecto de planeamento (uma realidade geográfica, material e imaterial, com continuidade e características comuns, que se desenvolve sobre um suporte biofísico, frequentemente transformado fisicamente pelo homem, nele ocorrendo relações sociais, económicas e de poder e soberania; c/ uma escala territorial determinada), mobilizando para o efeito os actores e meios necessários e identificando as acções e os métodos para os alcançar.

Nesta definição está bem presente a relevância do papel que os diferentes actores, com os seus meios, motivações e palcos, podem ter no planeamento do território sendo, no entanto, fundamental perceber a natureza das dinâmicas de convergência e divergência (compromissos e conflitos) entre os diferentes actores e o papel que cabe ao actor promotor do planeamento do território.

No capítulo III foi possível perceber o papel que os actores tiveram nos diferentes métodos de planeamento territorial. A análise permite perceber os diferentes tipos de actores envolvidos: os actores individuais ou quase-individuais (método by design e método racional compreensivo), os grupos mais desfavorecidos (método advocatório), as corporações (método incrementalista), as comunidades, cidadãos, empresas, organizações, redes (método estratégico) e, por último, os actores individuais em arenas ou grupos interactivos e unidades organizacionais/redes de organizações (método colaborativo e comunicativo e “evidence based”). No mesmo capítulo foi também possível perceber o papel e a forma de envolvimento dos diferentes actores, em dimensão, densidade e complexidade, desde os processos de consulta formal (dos métodos by design e compreensivo), aos processos multi-actores, de deliberação participativa (dos métodos colaborativos), algo que vai ser aprofundado no capítulo seguinte.

O tema dos actores em planeamento do território começa a ganhar um crescente interesse enquanto objecto de investigação, ainda assim sem um esforço relevante de procura de uma tipologia de actores, meios e motivações. Acontece que, perante os desafios contemporâneos que se colocam ao planeamento do território, a natureza, o potencial e o papel dos actores não podem ser negligenciados e o seu conhecimento deve ser aprofundado, por diversas razões. Em primeiro, porque apesar do actor Estado dispor de um cada vez menor poder de intervenção financeiro, continua a dispor de um significativo capital de coordenação, articulação e mobilização dos actores. Segundo, porque apesar da fragmentação dos actores - com relações de poder desigual e motivações e interesses contraditórios - estes dispõem de meios (recursos) cujo aproveitamento para fins

colectivos está longe de ser devidamente aproveitado. Por último, porque apesar dos actores actuarem em palcos distintos, não sobrepostos, contíguos ou próximos, o planeamento do território pode funcionar como um palco de aproximação e valorização de meios e motivações.

Tendo como base este ponto de partida, procurar-se-á desenvolver, nos pontos seguintes, um esforço de organização conceptual e tipológica, que ajude a perceber melhor o papel e o potencial dos actores no planeamento do território.

Actor, agente ou “stakeholder” aparecem na literatura com designações muito próximas, cujo significado se torna bastante difícil de distinguir. São várias as abordagens ao conceito de “actor”, com diferentes “nuances”, mas que no conjunto identificam cinco dimensões fundamentais: a sua natureza colectiva ou de grupo, um interesse comum, a relação de dependência ou o poder de influência face a uma organização nuclear (empresa ou Estado), um palco específico de actuação e a existência de um projecto colectivo.

A primeira dimensão é a natureza grupal do actor, isto é, segundo apontam várias definições, trata-se de um grupo de indivíduos (corpo constituído ou associação), ou de um grupo de pessoas ou organizações (Guerra, 2006:22; Bryson, 2004:22; Jacquet-Lagrèze et al in Bana e Costa, 1993:11) e de ser considerado um actor estratégico (Crozier & Friedberg, 1977:55). Ainda assim, existe quem defenda que um actor pode ser individual.

A segunda dimensão, decorrente da anterior, é a existência de um interesse comum, isto é, o actor (ou stakeholder, segundo Freeman 1984) é alguém que possui uma posição (“stake”) num determinado território (Healey, 2011:5). Meluci (1999:4) chama a atenção para a profusão de interesses contraditórios e heterogéneos, o que torna difícil e desafiante a construção de uma acção colectiva (Melucci, 2001 citado por Guerra, 2006:23).

A terceira dimensão é a relação de dependência ou o poder de influência. Por um lado, um actor de um grupo pode ser afectado pela “acção dessa organização” (Bryson, 2004:22), depende “da organização para responder aos seus objectivos” (Oohnson and Scholes, 2002: 206 citado por Bryson, 2004), ou é “afectado ou futuramente afectado pela estratégia da organização” (Nutt and Backoff, 1992: 439 citado por Bryson, 2004). Por outro lado, um actor também “pode afectar a atenção, recursos ou output de uma determinada organização” (Bryson, 2004:22), ou deter poder para responder, negociar ou mudar o futuro estratégico de uma organização (Eden and Ackermann, 1998: 115-117).

Alguns autores argumentam, a propósito do poder para influenciar directamente o futuro de uma determinada organização que, se não tiverem esse poder, não podem ser considerados actores. Contudo, existem outros que ponderam a necessidade de incluir um grupo mais vasto de pessoas, grupos ou organizações como actores, nomeadamente os sem poder, aproximando-se da perspectiva da defesa da justiça social (Bryson, 2004:31).

A quarta dimensão é a existência de um palco, material ou imaterial – o espaço público-, onde o actor desenvolve a sua actividade, influenciando os restantes actores ou sendo influenciado por eles (Melucci, 1996:220).

A quinta e última dimensão é a existência de um projecto colectivo ou a sua “homogeneidade”. Hatem (1993: 272), citada por Perestrelo (1999:6), refere que actor é um grupo com “um certo número de projectos comuns e dispondo de capacidades de reacção comuns”, “que realizam ou desempenham atividades ou mantêm relações num determinado território” ou ainda que “protagoniza um projecto de sociedade” (Guerra, 2006:20). Contudo, esta questão não é referenciada na literatura como sendo uma característica frequente, isto é, um actor pode não dispor das condições ou da motivação para possuir um projecto de actuação, de forma explícita ou implícita.

A este propósito, Godet (2008:64) desenha uma metodologia de análise da Estratégia de Actores, considerada na análise prospectiva, e que pretende “resolver ou pelo menos

reconhecer os conflitos entre os actores quando estão a prosseguir os seus interesses individuais”. Trata-se de uma forma de reconhecer a limitação ou o potencial da participação dos actores num projecto colectivo.

Como se pode constatar, a decisão sobre a definição de actor produz consequências, pois afecta quem é e não é incluído como actor, o que tem consequências para o seu desempenho no sistema de actores, no planeamento do território e na acção colectiva (Mitchell et al, 1997:856).

Por último, a satisfação (mínima) dos actores chave é uma questão referida como essencial na literatura pois, caso contrário, “as políticas, organizações, comunidades ou mesmo países podem falhar ou colapsar” (Friedemann, 2000 citado por Bryson, 2004).

Em síntese, como definição de actor entende-se o conjunto de indivíduos com um número significativo de características comuns (interesses/motivações e meios), que desempenha um qualquer papel num determinado palco (“território relacional”, “território funcional” ou “território soberania”), influenciando ou sendo influenciado por outros actores, e que podem possuir um projecto colectivo.

## **4.2. ACTORES NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO: MEIOS E MOTIVAÇÕES**

### **4.2.1. CARACTERÍSTICAS**

Da definição considerada resulta a importância de perceber as características comuns que os actores manifestam (interesses/motivações e meios) e que condicionam o seu desempenho nos diferentes palcos considerados (“território relacional”, “território funcional” ou “território soberania”), o poder de influência sobre outros actores e a capacidade de construir ou condicionarem o projecto colectivo para o futuro da comunidade (que junta os diversos actores).

A literatura identifica um conjunto de características que os actores detêm. Em primeiro, “os sistemas de valores”, que são muitas vezes “imprecisos, instáveis e expostos a conflitos internos” (Bana e Costa, 1993 in Perestrelo, 1999:6). Em segundo, os sistemas de informação, isto é, a capacidade de produzir, reunir, sistematizar a informação útil para o desempenho do actor. Em terceiro, “as redes de relações” que geram e que têm um carácter dinâmico e instável (Perestrelo, 1999:7). A este propósito, importa mencionar o conceito de “capital social” definido por Putnam, como as conexões entre actores e as normas de reciprocidade e confiança que estabelecem entre si (Putnam, 2000:19). Em quarto, as motivações, isto é, a capacidade de definir objectivos. Contudo, como lembra Guerra (2006), os actores não são entidades homogéneas, não representam interesses unívocos e nem todas as causas têm o mesmo valor do ponto de vista da reflexividade dos actores ou da estrutura de relações sociais. Em quinto, e último, a sua função no processo de decisão, isto é, pelo tipo e grau de intervenção e poder de influência na tomada de decisões (Bana e Costa, 1993:10-13).

O trabalho de Mitchell (1997), de avaliação do comportamento dos actores na acção colectiva e segundo as dimensões poder (entendido como poder financeiro, influência), legitimidade (entendida como reconhecimento e credibilidade), urgência (aqui entendida como empenho e necessidade ou motivação), identificou oito combinações distintas de características de actores.

Quadro T 5- Comportamentos padrão dos actores

Actores na acção colectiva	Poder	Legitimidade (Reconhecimento e Credibilidade)	Urgência (Empenho e Necessidade)
Actores Definitivos	X	X	X
Actores Adormecidos	X	-	-
Actores Discricionários	-	X	-
Actores Reivindicativos	-	-	X
Actores Dominantes	X	X	-
Actores Perigosos	X	-	X
Actores Dependentes	-	X	X
Não-Actores	-	-	-

Fonte: construído a partir de Mitchell (1997) e Guerra (2006)

Segundo Mitchell (1997:874), os actores adormecidos só têm poder, mas não têm legitimidade e não se sentem pressionados à acção pela urgência dos problemas. Contudo, têm potencial para adquirir uma outra característica e passar a ser dominantes (adquirindo legitimidade) ou perigosos (impondo uma determinada reivindicação urgente). No âmbito das questões territoriais e do planeamento do território, podem identificar-se aqui, sobretudo, os actores privados (capital financeiro, proprietários imobiliários,...).

Os actores dominantes têm legitimidade e poder, sendo por isso os mais poderosos, pois possuem os meios e a capacidade para impor a sua vontade e a legitimidade (autoridade legal) para agir tendo, para além disso, uma grande influência no conjunto de actores envolvidos e na acção colectiva, mesmo quando a sua acção não é urgente (Mitchell, 1997:876). No quadro das questões territoriais podem referir-se os actores públicos (administrativos e fiscalizadores).

Os actores discricionários só têm legitimidade, pelo que a sua acção restringir-se-á às áreas da sua necessidade, não tendo poder para intervir no “sistema de actores”, nem urgência ou pressão para agir (Mitchell, 1997:875). O autor refere que as reivindicações destes actores são entendidas como “boas causas” e identifica dois tipos: as reivindicações involuntárias, relacionadas com a missão, e as voluntárias, não relacionadas com a missão, mas dentro do perfil de “benevolência social e filantropia”. No contexto das questões territoriais podem encaixar-se neste grupo os actores ligados à acção social/cultural.

Os actores perigosos têm poder e urgência na acção, podendo tornar-se coercivos e possivelmente violentos (não legítimos). Mitchell (1997:877) refere que os actores perigosos que se tornam ilegítimos fazem-no porque não vêem reconhecidos alguns dos seus direitos (ou legitimidade). Podem encontrar-se aqui os movimentos sociais de contestação (que sendo por definição actores reivindicativos, podem encontrar alguma forma de poder que os torne coercivos ou violentos).

Os actores dependentes têm legitimidade e urgência na acção, possuindo queixas urgentes legítimas. São, no fundo, os actores discricionários, mas com necessidades urgentes. Contudo, segundo Mitchell (1997:877), não têm poder ou controle para satisfazer as suas reclamações, dependendo de outros e mobilizando o apoio de outros actores - nomeadamente os membros mais pró-activos deste sistema - quando têm interesses comuns, por ex. os actores dominantes ou discricionários. São exemplos destes actores os actores socioculturais ou grupos da comunidade local (por ex. grupos desfavorecidos).

Os actores reivindicativos só têm urgência (necessidade), não possuindo poder ou legitimidade São os actores que protestam (“fazem muito barulho”) e que pressionarão para a resolução do problema, mesmo sem poder ou legitimidade, pelo que a sua acção

muitas vezes não produz efeitos (Mitchell, 1997:875). Refira-se, como exemplo, os movimentos cívicos.

Os actores definitivos têm as três características - poder, legitimidade e urgência - sendo por isso o actor no seu pleno sentido, decisivo para a sobrevivência do sistema de actores e do decisor (Mitchell, 1997:878). Identificam-se, como exemplos, o actor Estado e, de uma forma subliminar, através da criação de condições para obterem alguma forma de legitimidade, alguns actores ligados ao capital financeiro/media.

Por último, os não-actores não dispõem de nenhuma das características enunciadas, sendo actores distantes que não são materialmente afectados ou não afectam o sistema de actores (Mitchell, 1997). O autor refere que a “natureza dinâmica das relações entre actores sugere que a condição distante pode ser alterada em qualquer momento, pelo que os não-actores de hoje se podem tornar definitivos, dominantes ou perigosos amanhã”. Como exemplos, refiram-se os actores sem voz ou em silêncio.

Em síntese, e segundo Mitchell (1997), em qualquer momento, e em teoria, qualquer um dos actores pode passar a possuir as dimensões que não possui (poder, legitimidade, e urgência), pelo que pode mudar o seu comportamento e o seu poder de influência sobre os restantes actores do sistema de actores.

#### 4.2.2. IDENTIFICAÇÃO DE ACTORES

A identificação de uma tipologia de actores deve ser feita ponderando um conjunto de questões, a saber: as suas motivações (porque actuam), os seus meios (com que recursos actuam), os seus palcos (quando e onde actuam); por último, importa perceber os métodos de actuação (as formas de participação, que serão discutidas no capítulo seguinte).

Quadro T 6– Actores: dimensões de análise

	Actores
Quem?	Tipologia de Actores
Porquê?	Motivações
Com quê?	Meios
Quando?	Palco
Onde?	
Como	Métodos/ Participação dos Actores

Fonte: Autor

A análise da literatura sobre actores permitiu identificar alguns esforços conceptuais de organização de tipologia de actores feitos de uma forma global (Bryson, 2004; Mitchell, 1997; Guerra, 2006) ou temática: actores promotores imobiliários (Topalov, 1974; Braz Afonso, 1993; Mota, 1998), actores “city builders” (Fainstein, 2001) e actores urbanos (Carmona, 2004). Apesar da relevância dos contributos, não foi possível encontrar um esforço de sistematização de identificação de actores que actuam no território e no planeamento do território.

O esforço de simplificação da realidade, que os exercícios de tipificação exigem, contêm alguns riscos, ainda assim julgo que se justifica o desenvolvimento dessa tarefa, entendendo-a como um primeiro exercício a justificar um aprofundamento crítico.

Procurando responder à fragilidade mencionada sugere-se, assim, uma primeira organização tipológica, identificando os seguintes grandes grupos:

- Actores promotores do planeamento do território (e da gestão do território), no fundo, o Estado Local ou Central, como entidade promotora do planeamento do território e da gestão do território;
- Actores detentores de meios directos, os actores que dispõem de meios relevantes para a acção directa no território ou no planeamento do território;
- Actores detentores de meios indirectos, os actores que dispõem de meios relevantes, mas sem acção directa no território ou no planeamento do território;
- Actores destinatários, que inclui os actores com interesse individual e os actores defensores de interesses difusos;
- Não Actores, que inclui os actores em silêncio e os actores sem direitos ou sem capacidade de os reivindicar.

Quadro T 7- Tipologias de Actores

Tipologias	Tipologias
Actores promotores do Planeamento do Território (e da gestão do território)	Instituições Políticas (municipais ou centrais)
	Técnico-Administrativos
Actores detentores de meios directos	Instituições políticas supra-nacionais
	Técnico-Administrativos intermédios
	Fornecedores de Serviços Colectivos
	Socioculturais
	Conhecimento
	Produtivos (locais e globais)
	Promotores-investidores
	Proprietários imobiliários
	Capital financeiro
Actores detentores de meios indirectos	Tutelas fiscalizadoras
	Redes relacionais
	Político-partidários
	Comunicação
Actores destinatários	Actores com interesse individual
	Actores defensores de interesses difusos
Não Actores	Em silêncio
	Actores sem direitos ou sem capacidade de os reivindicarem

Fonte: Autor

Os actores promotores do Planeamento do Território são os elementos nucleares da actividade de planeamento do território, pois têm a responsabilidade de promover e coordenar os exercícios de planeamento. Identificam-se dois tipos de actores: as instituições políticas e os técnico-administrativos. No primeiro caso, os actores das instituições políticas (municipais ou centrais) são os elementos eleitos e que controlam o processo de tomada de decisão. No segundo, os actores técnico-administrativos são constituídos pelos técnicos dos diferentes Departamentos Técnico-Administrativos, que têm a função de coordenar tecnicamente a gestão e o planeamento do território.

Os actores detentores de meios directos dispõem de meios relevantes com acção directa para o planeamento do território, incluindo um conjunto vasto de actores. Os actores das instituições políticas supranacionais são os organismos da União Europeia que financiam grande parte das intervenções no território, realizadas pelos actores. Os actores Técnico-Administrativos são as instituições das tutelas sectoriais (Ordenamento, Ambiente,

Economia, Saúde, Ensino,...) que emitem pareceres. Os actores Fornecedores de Serviços Colectivos são os organismos fornecedores de infra-estruturas e serviços (transporte, água, saneamento, energias, telecomunicações, lixo ou resíduos). Os actores do conhecimento são os organismos do Sistema Científico Nacional, os organismos de produção de informação técnica (estatística e outra) e, de uma forma não organizada ou institucional, os actores produtores do conhecimento empírico ou local (comunidades). Os actores socioculturais são os actores gestores dos Equipamentos Sociais (Escolas, Saúde, Apoio Social) e as associações sociais, culturais, recreativas e artísticas. Os actores produtivos (locais e globais) são as empresas do sector produtivo (industrial, comercial e serviços, agricultura, construção civil,...). Os actores promotores-investidores são as empresas ou organizações com ou sem fins lucrativos, que promovem acção privada ou com fins ligados à inovação social. Os actores proprietários imobiliários são os actores detentores da propriedade (solo ou edifícios). Os actores do capital financeiro são as empresas do sector financeiro.

Os actores detentores de meios indirectos são, também, um conjunto heterogéneo onde se identificam diferentes grupos de actores, nomeadamente: as tutelas fiscalizadoras - actores do Estado, constituídos por tutelas fiscalizadoras, do Estado, da Administração Regional, dos Tribunais e da Segurança Pública; os actores das Redes relacionais - actores que gerem redes e parcerias, nomeadamente, redes sociais locais, redes de equipamentos, associações empresariais e organizações religiosas; os actores Político-partidários são as organizações político-partidárias; os actores da Comunicação - organizações ou empresas ligadas aos media (TV, Rádio, Jornais,...), media digital e, de uma forma mais frágil, as redes sociais.

No caso dos actores Destinatários, incluem-se os actores com interesse individual, no essencial toda a população, e os actores defensores de interesses difusos (grupos de cidadãos, associações de moradores/bairro).

Por último, os não Actores, onde se incluem os actores em silêncio, os cidadãos abstencionistas, os actores sem direitos ou sem capacidade de os reivindicarem e os cidadãos ou grupos de cidadãos desfavorecidos ou excluídos (emigrantes, marginais, pobres,...).

O Quadro T08 sistematiza as tipologias de actores à escala local no Planeamento do Território, previamente descritos, relacionando-as com os temas a abordar no capítulo seguinte (motivações dos actores e respectivos meios).

Quadro T 8- Tipologia de actores no Planeamento do Território

Tipologias	Descrição	Principais motivações	Principais meios que dispõem
<b>Actores promotores do PT</b>			
Instituições Políticas (municipais ou centrais)	Executivo (Municipal ou Central)	Identificar e responder a necessidades colectivas gerais; Responder aos eleitores e a grupos de interesse	Competências jurídicas (poder de decisão); Recursos financeiros e relacionais (capacidade de mobilização) Edifícios e espaços
Técnico-administrativos	Departamentos Técnico-Administrativo	Seleção de necessidades colectivas sectoriais	Recursos técnico-organizativos
<b>Actores detentores de meios directos</b>			
Instituições Políticas supra-nacionais	Comissão Europeia	Definição de uma agenda europeia	Recursos financeiros e relacionais
Técnico-Administrativos	Tutelas sectoriais (Ordenamento, Ambiente, Economia, Saúde, Ensino,...)	Coordenação sectorial Apoio ao desenvolvimento	Competências jurídico/administrativas Recursos Técnico-organizativos;
Socioculturais	Equipamentos Sociais (Escolas, Saúde, Apoio Social) Associações sociais, culturais e recreativas Produtores culturais	Responder a necessidades dos utentes Realização do seu objecto social	Equipamentos Recursos técnico-organizativos; Recursos relacionais (lobbies)
Produtivos (locais e globais)	Sector produtivo (industrial, comercial e serviços, agricultura, construção civil,...)	Criar Valor Produzir Lucro	Recursos técnico-organizativos Recursos produtivos (saber fazer)
Promotores-investidores	Com ou sem fins lucrativos (inovação social)	Especulação Lucro	Ideias Recursos financeiros Recursos relacionais (lobbies)
Proprietários imobiliários	Detentor da propriedade (solo ou edifícios)	Valorização da propriedade	Propriedade
Fornecedores de Serviços Colectivos	Fornecedores de infra-estruturas e serviços (transporte, água, saneamento, energias, telecomunicações, lixos,...)	Prestação do serviço Lucro	Recursos técnico-organizativos
Capital financeiro	Fundos de investimento, banca	Reprodução do capital (lucro)	Recursos financeiros
Conhecimento	Científico (Universidades,...), Técnico (Administração), Empírico/Local (comunidades)	Produção e valorização (social e económica) do conhecimento	Recursos conhecimento
<b>Actores detentores de meios indirectos</b>			
Tutelas fiscalizadoras	Estado Tribunais Fiscal,	Fiscalização e Cumprimento da lei;	Leis e regulamentos; Recursos humanos Capacidade relacional
Redes relacionais	Redes Sociais Locais Redes de Equipamentos Associações empresariais Organizações religiosas	Realizar o seu objecto social	Recursos relacionais
Político-partidários	Cidadãos ou organizações políticas locais	Bem comum Tomar o poder	Redes relacionais



Comunicação	Media sociais (TV, Rádio, Jornais,...), Media digital e redes sociais	Informar os cidadãos e lucro	Recursos comunicacionais
<b>Actores destinatários</b>			
Actores com interesse individual	Cidadão	Maximização dos benefícios individuais	Reclamação; Recursos relacionais (lobbies) Opinião individual; Voto;
Actores defensores de interesses difusos	Cidadão ou grupos de cidadãos (associação de moradores/bairro, grupos informais)	Qualidade de vida, numa perspectiva colectiva	Reclamação; Recursos relacionais (lobbies) Opinião colectiva Voto
<b>Não Actores</b>			
Em silêncio	Cidadãos abstencionistas	Desmotivados e descrentes	Abstenção Voto
Actor sem direitos ou sem capacidade de os reivindicar	Cidadãos ou grupos de cidadãos desfavorecidos ou excluídos (emigrantes, marginais, pobres,...)	Não têm direitos ou capacidade de os reivindicar Enquadramento social inibidor	Não têm meios, nem direitos

Fonte: Autor

### 4.2.3. MEIOS DOS ACTORES

A questão dos meios dos actores foi atrás abordada por Mitchell et al (1997) de uma forma parcial, considerando somente a questão do poder, não valorizando outros meios que os actores possuem e que podem ser mobilizados.

Como se pode perceber pela identificação tipológica apresentada anteriormente, a diversidade de actores que interagem no território e no planeamento do território é muito significativa. Importa agora perceber como é que os actores se mobilizam no território ou no seu planeamento e os diferentes meios que possuem.

O conhecimento dos meios de que os diferentes actores dispõem é algo de particular importância no contexto actual, sobretudo quando escasseiam os meios do Estado (em especial os meios financeiros), o que debilita o seu papel de regulador das transformações do território e de promotor do planeamento do território.

Existem evidências que mostram que a utilização dos meios públicos tradicionais (financeiros) na organização do território não foi a mais adequada, sobretudo, por falta de uma cuidada monitorização do impacto, pelos seus enfoques (dimensão material ou infra-estrutural e reduzida dimensão imaterial) e pelo frágil quadro institucional. É possível concluir, também, que a dependência dos meios tradicionais (meios financeiros) tem conduzido a uma mobilização pouco eficiente e eficaz de outros meios relevantes e disponíveis.

Num esforço de sistematização, foi possível identificar a seguinte tipologia de meios dos actores para intervirem no território e no planeamento do território:

Quadro T 9 - Tipologia de Meios dos Actores

Meios para intervir no território e no planeamento do território
Recursos financeiros
Competências jurídicas / administrativas (leis e atribuições);
Recursos técnico-organizativos - saberes e competências técnico-organizativas;
Recursos Relacionais - Redes e organizações; capital social, institucional e relacional;
Propriedades imobiliárias - terrenos e edifícios
Recursos produtivos – interação máquinas e processos produtivos;
Conhecimento científico, técnico e empírico - saberes; diferentes tipos de conhecimento
Gerar Ideias/ Projectos - capacidade de gerar ideias e projectos;
Comunicação - capacidade e instrumentos de comunicar;
Poder reivindicação - capacidade de produzir opinião, protestar e votar;

Fonte: Autor

A leitura do quadro anterior permite perceber a diversidade de meios disponíveis para intervir no território e no planeamento do território e que os conjuntos de actores (públicos, privados, terceiro sector e cívicos) dispõem de um número significativo de meios à disposição.

A partir da análise a cada um dos meios disponíveis é possível referir o seguinte:

Os recursos financeiros são um dos meios mais relevantes de actuação no território, seja de natureza pública, privada ou do terceiro sector. No caso dos recursos financeiros públicos, eles provêm de instituições políticas nacionais, locais ou europeias. No caso dos privados, sobretudo de capital financeiro, provêm de promotores-investidores e de produtivos-empresendedores. Actualmente, surgem meios mistos público-privados,

decorrentes de Parcerias Público-Privadas (PPP), em vários domínios do fornecimento de serviços colectivos.

As competências jurídicas são os meios de que os Actores Públicos dispõem (Instituições Políticas (europeias, nacionais, regionais ou locais), Instituições Técnico-Administrativas intermédias (desconcentradas da Administração Pública Central, Tutelas fiscalizadoras), constituídos por leis e atribuições.

A desconfiança na relação entre vários conjuntos de actores no território, entre actores públicos e privados, entre actores públicos (locais e centrais), entre actores destinatários e actores públicos, gerou uma cultura baseada no conflito, na produção legislativa em número significativo, complexa e descoordenada, e na judicialização da vida colectiva. Decorre deste facto um significativo conjunto de conflitos no entendimento da lei, uma sobreposição de competências entre níveis administrativos do Estado, a morosidade na fiscalização do cumprimento da lei e a fuga ao seu cumprimento.

Os recursos técnico-organizativos, constituídos pelos saberes e competências técnico-organizativas, são um outro conjunto de meios que os actores públicos usam para a gestão do território e para o seu planeamento. São vários os actores que dispõem destes meios, nomeadamente, as instituições técnico-administrativas (por exemplo, dos departamentos técnicos municipais), os actores socioculturais e os actores fornecedores de serviços colectivos, os actores produtivos-empresendedores, os actores do conhecimento, os actores das tutelas fiscalizadoras e os actores das redes relacionais.

Um dos problemas que surge frequentemente na gestão destes meios é a necessidade de coordenação, de organização e disponibilização dos saberes, normalmente compartimentada e sectorizada, e o excesso de burocracias.

Relacionado com os recursos técnico-organizativos existe, também, o conhecimento científico, técnico e empírico, um dos meios dos actores do conhecimento (que produzem o conhecimento científico) mas, também, outros actores que produzem outras formas de conhecimento útil, tais como as instituições técnico-administrativas (autarquias), as instituições técnico-administrativas a nível regional, os actores socioculturais, os actores produtivos-empresendedores, os actores fornecedores de serviços colectivos, os actores das redes relacionais e os actores defensores de interesses difusos.

A forma como os meios de conhecimento podem ser usados pelos actores é matéria que tem sido objecto de atenção por parte de algumas correntes de pensamento do planeamento, nomeadamente, pelas metodologias “evidence-based” (Faludi, 2006), pelas políticas públicas ligadas à economia baseada no conhecimento e, ainda, pela importância que é cada vez mais concedida à relação entre a Universidade e a comunidade - “Civic University” (Goddard, 2009). A literatura aponta para algumas dificuldades, designadamente, o deficit de utilidade social do conhecimento produzido e a falta de organização e a sua disponibilização aos potenciais interessados.

Os recursos relacionais são constituídos pela capacidade de construir redes e conexões, o que a literatura define como capital social, institucional e relacional (Healey, 1997). Os actores que mais cultivam este meio de actuação são os Actores Públicos promotores ou com meios directos (Instituições Políticas nacionais e supranacionais, Instituições do Conhecimento) ou actores com meios directos e indirectos do Terceiro Sector (Socioculturais, as Redes relacionais) e, por último, os actores destinatários - actores defensores de interesses difusos. O potencial de construção de redes pessoais, sociais ou institucionais é um recurso de enorme relevância, pelo poder de criação de redes de proximidade de apoio e solidariedade, embora o seu desenvolvimento seja penalizado pela existência de uma cultura sectorial e corporativa, pelo predomínio dos grupos de interesse particular em detrimento de parcerias pelo interesse colectivo.

Existem dois meios (recursos) cuja natureza é predominantemente privada: a propriedade imobiliária - terrenos e edifícios, e os recursos produtivos, as máquinas e os processos produtivos. No primeiro caso, os actores relevantes são os proprietários imobiliários privados mas, também, os actores públicos - instituições políticas (nacionais ou locais) - Estado, ou socioculturais, que dispõem de um património edificado que está, em muitos casos, subaproveitado. Existem, hoje em dia, vários exemplos de práticas de planeamento do território - designadas por urbanismo táctico - que visam criar oportunidades de regeneração de edifícios devolutos e de solos expectáveis e que podem desempenhar um papel relevante no planeamento do território. No segundo caso, dos recursos produtivos - máquinas e processos produtivos - identificam-se aqui dois tipos de actores: os produtivos/empreendedores e os fornecedores de serviços colectivos. Estes recursos relacionados com a transformação de produtos de base local e com um saber fazer (criatividade local) são um dos ingredientes das políticas públicas de base territorial ligadas à criatividade e à inovação.

Transversais a estes vários meios, de que o sistema de actores de base territorial dispõe, identificam-se outros dois: a comunicação e a capacidade de gerar ideias ou projectos de interesse colectivo.

A comunicação, isto é, a capacidade de comunicar e de identificar os alvos, implica a existência de canais e a capacidade de comunicação, algo que, normalmente, só os actores com um nível de organização e meios financeiros dispõem, designadamente, os actores da comunicação (Media), as instituições políticas (nacionais ou locais), os actores político-partidários, os actores privados (capital financeiro,...) e, num menor grau, os actores defensores de interesses difusos (à escala local ou micro-local).

A capacidade de gerar ideias e projectos (colectivos ou individuais) é um recurso que cada vez mais os actores usam, através de parcerias que juntam a Administração (Instituições Políticas), Privados (Produtivos-empreendedores), Actores do Conhecimento, actores do Terceiro Sector (Socioculturais) e actores cívicos (Actores defensores de interesses difusos, criando palcos específicos para esse efeito (eventos, concursos de ideias, "think tank").

Por último, e muito relacionado com os meios dos actores destinatários, pode identificar-se o poder de reivindicação, isto é, a capacidade de produzir opinião, protestar e, por último, de votar. Este recurso está muito dependente da capacidade de organização dos actores destinatários que, como atrás foi referido, se encontra fragmentada, revelando estes actores uma grande passividade e desconhecimento da forma de usar o poder reivindicativo com eficácia. Contudo, neste ponto, é particularmente preocupante a posição dos Não Actores que, muitas vezes, não têm capacidade de reivindicar os seus direitos. Na ausência de grupos organizados dos actores destinatários, os Actores Político-partidários ou Actores com interesses individuais ocupam o palco da reivindicação.

Em síntese, os meios (ou recursos) disponíveis pelos actores que actuam no território ou participam no planeamento do território são vastos mas nem sempre têm sido mobilizados em defesa do interesse colectivo. Existem riscos dos meios disponíveis não serem devidamente utilizados, de se sobreporem ou serem indevidamente usados. Para isso, é fundamental perceber as motivações dos diferentes actores em presença e os palcos onde as diferentes convergências podem ser desenvolvidas, o que irá ser explanado nos subcapítulos seguintes.

Quadro T 10– Actores vs. Meios

Meios que dispõem actores (principais/secundários) vs Tipologias	Competências jurídicas	Recursos financeiros (investidores)	Recursos Relacionais	Propriedades imobiliárias	Recursos técnico-organizativos	Recursos produtivos (máquinas)	Conhecimento científico, técnico e empírico	Gerar Ideias/ Projectos	Comunicação	Reivindicação (Opinião e Voto)
<b>Actores promotores do PT</b>										
Instituições Políticas	XX	XX	X	X	-	-	-	X	X	-
Técnico-administrativos	-	-	-	-	XX	-	X	-	-	-
<b>Actores detentores de meios directos</b>										
Instituições Políticas supra-nacionais	XX	XX	X	-	-	-	-	X	-	-
Técnico-Administrativos	XX	-	-	-	X	-	X	-	-	-
Socioculturais	-	-	X	X	XX	-	X	X	-	-
Produtivos-Empreendedores	-	X	-	X	X	XX	X	X	-	-
Promotores-investidores	-	XX	X	-	-	-	-	X	-	-
Proprietários imobiliários	-	-	-	XX	-	-	-	-	-	-
Fornecedores de Serviços Colectivos	-	X	-	-	XX	X	X	-	-	-
Capital financeiro	-	XX	X	-	-	-	-	-	-	-
Conhecimento	-	-	X	-	X	-	XX	X	-	-
<b>Actores detentores de meios indirectos</b>										
Tutelas fiscalizadoras	XX	-	-	-	X	X	-	-	-	-
Redes relacionais	-	-	XX	-	X	-	X	X	-	XX
Político-partidários	-	-	XX	-	-	-	-	-	X	XX
Comunicação	-	-	X	-	-	-	-	-	XX	X
<b>Actores destinatários</b>										
Actores c/ interesse individual	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X
Actores defensores int. difusos	-	-	X	-	-	-	X	X	X	XX
<b>Não Actores</b>										
Eem silêncio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Actor sem direito	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Autor

LEGENDA: XX RELAÇÃO FORTE X RELAÇÃO MÉDIA – SEM RELAÇÃO

#### 4.2.4. MOTIVAÇÕES DOS ACTORES

O conceito de motivação dos actores tem sido estudado pela literatura relativa à psicossociologia e à sociologia das organizações. Heckhausen et al (2008) referem o conceito de motivação como o conjunto de factores que determinam a conduta de um indivíduo ou grupo.

A teoria identifica dois tipos de motivações, a intrínseca, relacionada com necessidades internas autodeterminadas – o que Deci & Ryan (1985:5) designam por “organismic needs to be competent and self-determining”, e a extrínseca, onde o meio exterior tem uma maior preponderância.

A questão da motivação dos actores foi abordada por Mitchell et al (1997:864) e identificada pelo grau ou intensidade com que a sentem e que os faz conduzir à acção. Godet (1997), Melluci (1996) e Carmona (2004:51) identificam um quadro mais alargado, onde referem o carácter subjectivo das motivações, isto é, muitas vezes emocional ou não racional, o seu carácter complexo, isto é, cumulativo e porventura contraditório, o seu diferente grau de intensidade, o seu carácter estabilizador ou perturbante (actor motor ou actor-freio, segundo Guerra, 2006:125), a sua dependência do contexto, a relação com os meios de que dispõe para as poder concretizar, e com os estímulos exteriores.

Com base na leitura produzida sobre território, planeamento do território, metodologias de planeamento e actores identificou-se um conjunto de factores que motivam os actores a actuar no território ou a participar no planeamento do território: a sua natureza (pública, privada ou do Terceiro Sector), o objecto (sectorial ou transversal), os objectivos e fins (com ou sem fins lucrativos), a forma de organização (formal ou informal; horizontal ou vertical) e os meios (disponíveis ou potenciais).

A tipologia foi produzida numa equilíbrio entre revisão da literatura e uma abordagem empírica, justificando, numa investigação posterior, o desenvolvimento de uma metodologia específica e aplicada.

Como foi dito anteriormente, o exercício do planeamento do território visa encontrar caminhos comuns, na forma de objectivos e acções na defesa do interesse colectivo. Como se pode perceber pela multiplicidade de variáveis em presença, as motivações dos diferentes actores no território são concorrentes, muitas vezes incompatíveis, sendo que a sua convergência é complexa e de difícil concretização. Cabe aqui um esforço particular ao actor promotor do planeamento do território – Estado – no sentido de encontrar os métodos adequados ao encontro de motivações.

Com base na revisão da literatura, procurou-se identificar e clarificar o conjunto de factores que determinam a acção (mobilização) dos actores. Foram identificados os seguintes:

Quadro T 11– Tipologia de Motivações dos Actores

Motivações para intervir no território e no planeamento do território
Coordenar acções
Defender necessidades colectivas
Defender necessidades individuais
Gerar influência no processo de decisão
Alcançar/manter o Poder
Criar valor/ Lucro
Criar conhecimento (apoiar a tomada de decisão)
Fiscalizar (velar p/ lei) e dar pareceres
Informar

Fonte: Autor

A “coordenação” da diversidade de actividades dos actores com impacto no território é, sobretudo, produzida pelos actores públicos – Instituição política promotora do Planeamento do Território, Técnico-Administrativos e Fornecedores de Serviços Colectivos, e do Terceiro Sector (e das Redes relacionais). No caso do actor Estado, apesar de ser um actor pleno na definição de Mitchell et al (1997), pois possui legitimidade, poder e necessidade de actuação, nem sempre usa a coordenação de forma adequada. Isto porque, ou não coloca o empenho necessário, ou se confronta com outras formas de poder de outros actores que, embora não tendo legitimidade, têm urgência num determinado tipo de acção individual. Talvez isto explique a dificuldade de coordenação do impacto territorial da actuação dos actores e da coordenação política/técnica no âmbito da elaboração dos instrumentos de planeamento do território.

A “defesa de necessidades colectivas” é desenvolvida pelos actores promotores do planeamento do território (Instituições Políticas e Técnico-administrativos), pelos actores com meios directos (Técnico-Administrativos intermédios; Socioculturais; Fornecedores de Serviços Colectivos) e pelos actores com meios indirectos (Redes relacionais) e destinatários (Actores defensores de interesses difusos). É interessante referir a multiplicidade de actores com um papel de defesa de necessidades colectivas com impacto no território, podendo desempenhar um papel relevante ao constituírem importantes frentes de reivindicação. Na linha da caracterização proposta, para além do actor pleno (actor Estado, promotor do planeamento), juntam-se aqui os actores dependentes (que têm legitimidade e urgência) e os actores discricionários (que só têm legitimidade). Acontece que a sua actuação é sectorial e, por isso, desarticulada e desfasada no tempo, por falta da coordenação atrás referida. No âmbito do planeamento do território, o seu papel consiste na defesa do interesse colectivo, sendo convergente com os seus princípios. O seu desenvolvimento faz-se através da discussão dos objectivos, opções e propostas de planeamento, do alerta para a programação de necessidades futuras e para a necessidade de resposta a carências actuais e, também, do fornecimento de sugestões e contributos para a elaboração das propostas.

A “defesa de necessidades individuais” é promovida, sobretudo, pelos actores com meios directos (Socioculturais, Produtivos, Promotores-investidores, Proprietários imobiliários, Capital financeiro), indirectos (Político-partidários) e destinatários (Actores com interesse individual, Em silêncio, Actor sem direito). Encontram-se aqui os actores adormecidos (só têm poder), perigosos (têm poder e urgência na acção) e reivindicativos (só têm urgência na acção). Estas coligações de interesses privados e particulares não são convergentes, mas condicionam de forma decisiva as funções (motivações) atrás referidas. Do ponto de vista do planeamento do território, esta motivação pode entrar em conflito com a motivação anterior, expressando-se, normalmente, através da procura em assegurar a possibilidade de expansão de actividades privadas, do controle da regulamentação.

A “influência das decisões” é uma motivação que decorre da anterior e junta o mesmo tipo de actores acima citados, os adormecidos, os perigosos e os reivindicativos, portanto, os que não têm legitimidade (no sentido jurídico). Contudo, envolve outros actores, nomeadamente, os actores com meios directos, quer do Terceiro Sector (Socioculturais) quer privados (Produtivos, Promotores-investidores, Proprietários imobiliários, Capital financeiro), os actores com meios indirectos (Redes relacionais, Político-partidários e Comunicação) e os actores destinatários (Actores defensores de interesses difusos). Na actividade do planeamento do território, a motivação destes actores procura valorizar a defesa das necessidades individuais em detrimento das necessidades colectivas. O trabalho de Flyvbjerg (1998), de reflexão sobre a relação entre poder e a democracia, com base no caso de Aalborg, é particularmente relevante para este entendimento, ao mostrar como os actores mais poderosos se organizam para influenciar as decisões de planeamento.

Por detrás da motivação de influência das decisões está, muitas vezes, uma outra motivação: o objectivo de “criar valor/ gerar lucro”, através do desenvolvimento de novas actividades e novos investimentos, estando aqui representados os actores com meios directos, sobretudo os privados (Produtivos, Promotores-investidores, Proprietários imobiliários, Capital financeiro).

Outra motivação relevante, de algum modo relacionada com a ideia de criação de valor, é a aplicação e geração de conhecimento, quer de apoio à tomada de decisão (criação e aplicação de conhecimento técnico), quer de forma fundamental ou aplicada (criação de conhecimento científico) quer, ainda, de valorização do conhecimento empírico (conhecimento local). Estão aqui envolvidos os actores promotores do planeamento (Técnico-administrativos), os actores com meios directos (Actores do Conhecimento, Socioculturais) e os Actores destinatários (defensores de interesses difusos). Algumas metodologias de planeamento do território - evidence-based Planning - têm vindo a valorizar de forma particular o contributo desta motivação dos actores (e os meios adjacentes).

Uma outra motivação relevante, no quadro do sistema de actores, é a motivação da informação e formação, seja esta produzida pelos actores com meios directos e vocação específica (actores da comunicação), seja por actores cuja forte interacção e densidade de relação com outros actores o justifica (actores das Instituições Políticas). As metodologias de planeamento colaborativo e comunicativo, que se baseiam de forma significativa na relação entre os actores, têm vindo a explorar a necessidade desta comunicação (Innes & Booher, 2006).

Por detrás das várias motivações referidas está uma de particular relevância, que é a baseada no princípio da legitimidade - a fiscalização do cumprimento da lei, e no caso presente, o cumprimento das leis relacionadas com a ocupação do território e o planeamento do território - sendo realizada pelo actor com meios indirectos (“tutelas fiscalizadoras” - tribunais) e pelos actores Técnico-Administrativos intermédios (da administração intermédia).

Por último, existe uma motivação relacionada com o “alcançar/manter o poder” - associada aos actores públicos - Actores das instituições políticas promotoras do PT (que desejam manter o poder) e os actores político-partidários, que não estão no poder e que o desejam alcançar.

As motivações dos actores podem gerar coligações, articulando motivações complementares na defesa do interesse particular. O desafio está em coligar motivações na defesa do interesse colectivo.



Quadro T 12- Actores vs. motivações

Tipologias	Coordenação	Defesa de necessidades colectivas	Defesa de necessidades individuais	Influenciar as decisões	Alcançar/manter o Poder	Criar valor/Lucro	Criar conhecimento (apoiar a tomada de decisão)	Fiscalizar e dar pareceres (velar p/ lei)	Informar
<b>Actores promotores do PT</b>									
Instituições Políticas	XX	X	-	-	XX	-	-	-	X
Técnico-administrativos	-	X	-	-	-	-	X	-	-
<b>Actores detentores de meios directos</b>									
Instituições Políticas supra-nacionais	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Técnico-Administrativos	X	X	-	-	-	-	-	X	-
Socioculturais	-	X	X	X	-	-	X	-	-
Produtivos	-	-	X	X	-	XX	-	-	-
Promotores-investidores	-	-	X	X	-	XX	-	-	-
Proprietários imobiliários	-	-	X	X	-	XX	-	-	-
Fornecedores de Serviços Colectivos	X	X	-	-	-	X	-	-	-
Capital financeiro	-	-	X	X	-	XX	-	-	-
Conhecimento	-	-	-	-	-	X	XX	-	X
<b>Actores detentores de meios indirectos</b>									
Tutelas fiscalizadoras	-	-	-	-	-	-	-	XX	-
Redes relacionais	X	X	X	X		X	-	-	-
Político-partidários	-	X	X	X	XX	-	-	-	-
Comunicação	-	-	-	X	-	-	-	-	XX
<b>Actores destinatários</b>									
Actores com interesse individual	-	-	X	-	-	-	-	-	-
Actores defensores de interesses difusos	-	X	-	X	-	-	X	-	X
<b>Não Actores</b>									
Em silêncio	-	-	X	-	-	-	-	-	-
Actor sem direito	-	-	X	-	-	-	-	-	-

Fonte: Autor

LEGENDA: XX RELAÇÃO FORTE X RELAÇÃO MÉDIA - SEM RELAÇÃO

#### 4.2.5. PALCOS DOS ACTORES

Esta matéria tem sido objecto de investigação. Voogd (1998:116) conceptualiza arena de planeamento como “uma configuração de actores que estão envolvidos no planeamento”. Com base nesse conceito, desenvolve uma tipologia de arenas de planeamento, mas dirigidas à actividade genérica do planeamento e não à actividade concreta de um exercício de planeamento. Identifica assim uma combinação de variáveis (ibidem: 118), considerando níveis administrativos (local ou regional), níveis de regulação (normativo ou orientador), estrutura de poder (hierárquica ou mixed), níveis de integração (sectorial ou compreensiva) e níveis de abstracção (estratégica e operativo). O resultado final é um conjunto de 32 arenas, não sendo o adequado para o exercício pretendido, pois não considera a variedade de actores nem os momentos onde o uso dessa arena pode ser feito.

Hull e Vigar (2002:120) identificam um diferente conceito de arena, considerada como o espaço onde os actores se interrelacionam, debatem os problemas, constroem as suas visões comuns e identificam as acções prioritárias e a forma como o sistema de planeamento apoia, estimula e acolhe este trabalho.

Crosby & Bryson (1993:109) identificam três tipos de espaços de interacção entre actores promovidos pelas lideranças políticas, os fóruns, as arenas e os tribunais, identificados como as mais importantes infra-estruturas cívicas. Dentro dos fóruns são considerados “grupos de discussão, sessões de brainstorming, debates formais, audições públicas, task-force, conferências, notícias dos media e suas audiências e outros espaços de dramatização”, nos quais os oradores e audiência “discutem, debatem ou deliberam sobre questões públicas relevantes”, o que significa que existe uma predefinição pela organização do que são assuntos relevantes. Segundo os autores, as arenas são os “espaços onde se tomam as decisões administrativas, executivas e legislativas” e desejavelmente respondem aos problemas identificados anteriormente nos fóruns, se tomam as decisões e se afectam os recursos. Em última instância, surgem os tribunais, formais e informais, que avaliam as decisões tomadas nas arenas. Dentro dos tribunais informais os autores consideram a opinião pública.

A interessante formulação de Crosby & Bryson coloca nos poderes públicos o papel de conceber os diferentes espaços de articulação, as suas conexões e de criar as condições aos actores para que estes possam ter acesso aos diferentes palcos e participar de forma adequada (ibidem: 113).

Partindo das concepções atrás formuladas, definem-se palcos (ou arenas) como os espaços (materiais e imateriais) de actuação dos actores, onde estes expressam as suas motivações, organizam e dispõem os seus meios, tendo uma enorme importância para o seu crescimento e desenvolvimento.

Importa sublinhar que não existe nesta concepção um único palco, mas vários palcos que actores escolhem para aí poderem expressar melhor as motivações e mobilizar os meios. O conjunto de actores do sistema de actores possui, assim, palcos diferentes com características, âmbitos e alcances diferenciados, cabendo ao planeamento do território criar um palco que articule e dê coerência às expressões de cada um deles.

Os palcos podem ser de natureza distinta. Podem ser palcos materiais ou imateriais, isto é, podem ter uma expressão física (por exemplo, o território) ou uma expressão não física (por exemplo, as redes sociais virtuais). Podem ser palcos de escala local, regional, nacional ou global, podem ter um ou vários actores, podem ser de acesso mais reservado (seleccionado) ou de acesso livre, variando, por isso, a nível de liberdade, de diversidade e de universalidade.

Tem-se vindo a assistir ao facto do palco onde os actores expressam os seus meios e motivações ser ocupado, ao longo da história, por protagonistas diferentes. A uma fase de apogeu dos actores públicos e a um posterior crescimento do protagonismo dos actores

privados, tem-se vindo a assistir recentemente à emergência de diferentes protagonismos público-privado-plural e ligados ao terceiro sector (Mintzberg, 2012).

Daqui pode reter-se a ideia de que o território, não sendo um palco de acesso livre a todos os actores, dispõe ainda de um significativo grau de liberdade e de espaço de aprofundamento da cidadania, como é observável nos recentes fenómenos dos movimentos de ocupação do espaço público (Sassen, 2011).

O papel dos palcos na interacção entre actores, no planeamento do território, é particularmente importante, porque cria oportunidades para o diálogo, para o interconhecimento e a interacção, para a geração de confiança, para criar ou alinhar posturas face a quadros de referência comum e, por último, para a mobilização colectiva para a acção.

Os palcos do planeamento do território não são neutros, são muitas vezes espaços de conflitos entre actores e existem condicionamentos à participação. Importa, por isso, perceber como são criados os palcos, quem é convidado a participar (representatividade, proximidade ao poder, influência), de que forma a voz de cada actor se faz ouvir, que tipos de linguagem usam e quem verdadeiramente interage, controla ou domina o palco.

A pesquisa na literatura permitiu identificar a seguinte tipologia de palcos que, directa ou indirectamente, influencia o território e o planeamento do território:

Quadro T 13- Tipologia de Palcos dos Actores

Palcos dos Actores
Institucional
Território
Económicos (Mercados)
Criação e inovação (do conhecimento)
Mediáticos
Rua (relações sociais e protesto)
Interface digital (TICE)
Fiscalização
Concepção de Planeamento

Fonte: Autor

O Palco território é o espaço da execução das acções de planeamento e das acções não planeadas. Participam neste palco, os actores promotores do PT que executam as acções de planeamento e outros actores públicos e privados (Sócioculturais, Produtivos, Proprietários Imobiliários, Fornecedores de Serviços colectivos), que seja possível mobilizar para alinharem as suas propostas com as iniciativas públicas de planeamento. Ao mesmo tempo, actuam no Território, de forma mais ou menos regulada, um conjunto de outros actores.

O Palco institucional é o espaço de actuação directa dos actores políticos (por ex.: Executivo ou Assembleia Municipal), onde se tomam as decisões que afectam o território e o seu futuro (planeamento do território). Para além dos actores políticos eleitos, o palco é utilizado pelas Instituições Políticas e Político-partidárias, e, em algumas circunstâncias, pelos Técnico-Administrativos e pelos Actores destinatários com um acesso muito limitado.

Identificam-se, como problemas principais, a definição da agenda dos palcos institucionais, que tendem a ser agendas impostas e imediatistas, muitas vezes incompatíveis com as agendas de planeamento; o acesso ao palco institucional (democracia representativa) é

limitado, a avaliação da actividade do palco institucional é feita, sobretudo, nos períodos eleitorais, onde pode existir mudança no controlo do palco; existem alguns esforços (instrumentos de política pública participativos, por exemplo, o Orçamento Participativo - OP) que procuram estimular o reforço da participação de outros actores (Actores destinatários) no palco institucional (aprofundamento de formas de democracia directa, democracia participativa).

O Palco “Território Físico” é o palco de execução das acções de planeamento e acções não planeadas.

O Palco de fiscalização é o espaço da actuação dos actores de fiscalização (Tribunais), que fiscalizam a legalidade das acções sobre o território e o planeamento do território. Contudo, este palco é de acesso difícil aos actores destinatários (devido aos custos e aos saberes) e mesmo aos restantes actores (devido à sua pouca rapidez de actuação).

O Palco da criação e inovação é o espaço da actuação dos Actores do Conhecimento e da Produção, onde se cria o conhecimento com implicações sobre o território (e o planeamento do território) e a partir do qual se pode gerar valor, através de novos produtos ou serviços. Estes palcos possuem uma natureza híbrida (onde muitas vezes se juntam o produtor e o consumidor de criatividade e inovação – “living lab”) e os actores têm dificuldade em lhes aceder.

Fleming (2012) defende a este propósito que estes palcos deveriam valorizar as “ecologias criativas” específicas dos lugares, criando novos espaços (palcos de natureza informal; “open-space”; “cozy spaces” onde a interacção entre actores se possa dar), plataformas e aplicações, novas relações entre diferentes actores, que sejam mais horizontais, colaborativas e co-responsabilizantes (novas formas de partenariado) e, também, criando novas competências de intermediação para promover o trabalho colaborativo entre actores.

Os Palcos económicos são os espaços onde participam os actores produtivos, promotores-investidores, proprietários imobiliários e capital financeiro, onde se produz a actividade económica e onde se realizam os negócios e transacções (mercados e bolsas financeiras) e os negócios ligados ao território (imobiliários). Estes palcos são de cariz muito restrito, de âmbito territorial distinto (ligam a microescala local à escala global) e são pouco regulados pelos actores públicos.

O Palco da Rua é o espaço de convívio e, ao mesmo tempo, de protesto. É o palco mais democrático, no sentido em que pode ser usado de forma imediata pelo Actores destinatários e até pelos Não-Actores (que neste caso já o serão). Os movimentos de ocupação do espaço público surgidos durante a Primavera Árabe, nos Estados Unidos e na Europa são, curiosamente, um palco que contesta a regulação do palco económico atrás apresentado e que exige que o palco institucional actue. Contudo, existe um outro programa de ocupação do Palco Rua, que é a apropriação pelos Actores defensores de interesses difusos, pelas Redes relacionais e pelos Actores com interesse individual, funcionando como um espaço de convívio.

O Palco de interface digital (TICE) é um prolongamento do espaço público, em modo virtual. Este espaço torna-se um palco de acesso a todos os actores, estando dependente de dois factores: da capacidade de dominar a tecnologia e de o saber usar (o acesso e a literacia digital). A literatura tem dado particular relevo à importância das TICE para o empoderamento dos actores locais (Mota & Gonçalves, 2012).

O Palco mediático é o palco dos Actores da comunicação, que funciona como amplificador e triagem da discussão dos diversos palcos. Contudo, o acesso a este palco é condicionado pelas agendas dos órgãos de comunicação social e existem evidências de algum controle por parte das Instituições Políticas e Político-partidárias. Contudo, existem também evidências, sobretudo à escala local, de uma maior facilidade de acesso ao palco mediático

por parte dos actores do conhecimento (por exemplo, no âmbito da divulgação científica) e por actores defensores de interesses difusos (incutindo novas preocupações – democracia participativa, sustentabilidade, criatividade).

Articulando os vários palcos previamente descritos, existe o Palco do Planeamento do Território, que é o espaço da concepção do planeamento e que envolve espaços de auscultação da realidade, de análise, de diálogo e de reflexão (encontros, reuniões, sessões, grupos temáticos), de construção de quadros de referência, de desenho de propostas e de implementação. Actuam neste palco um número significativo de actores, coordenados pelos actores promotores (Instituições Políticas e Técnico-administrativos, como os planeadores).

A história do funcionamento do palco de planeamento mostra que este tem tido diferentes nuances de apropriação. Tradicionalmente, este palco era aberto pontualmente, sobretudo, na fase inicial (objectivos) e final (concepção) de forma semelhante, independentemente da natureza do actor. Algumas metodologias de planeamento começam a organizar o palco para criar condições para a interação com os diferentes actores, de acordo com os seus meios e motivações.

Quadro T 14- Actores vs. Palcos

Tipologias	Institucional (reuniões formais dos órgãos)	Fórum de concepção (ideias, projectos)	Território (Execução planeamento e não planeam.)	Criação e inovação	Mercados (Bolsa)	Mediático	Novos palcos interface (TICE)	Fiscalização (Lei)	Rua (protesto)
<b>Actores promotores do PT</b>									
Instituições Políticas	X	X	X	-	-	X	X	X	-
Técnico-administrativos	X	X	-	-	-	-	-	-	-
<b>Actores detentores de meios directos</b>									
Instituições Políticas supra-nacionais	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Técnico-Administrativos	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Socioculturais	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Produtivos		X	X	X	X	-	X	-	-
Promotores-investidores	X	-	X	-	X	-	-	-	-
Proprietários imobiliários	X	-	X	-	X	-	-	-	-
Fornecedores de Serviços Colectivos	-	-	X	-	-	-	-	-	-
Capital financeiro	-	-	X	-	X	-	-	-	-
Conhecimento	-	-	-	X	-	X	X	-	-
<b>Actores detentores de meios indirectos</b>									
Tutelas fiscalizadoras	X	-	-	-	-	-	-	X	-
Redes relacionais		-	-	-	-	-	-	-	-
Político-partidários	X	-	-	-	-	X	-	-	-
Comunicação	-	-	-	-	-	X	-	-	-
<b>Actores destinatários</b>									
Actores com interesse individual	X	-	-	-	-	-	-	-	X
Actores defensores de interesses difusos	X	X	-	-	-	X	-	-	X
<b>Não Actores</b>									
Em silêncio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Actor sem direito	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Autor

LEGENDA: XX RELAÇÃO FORTE X RELAÇÃO MÉDIA – SEM RELAÇÃO

# 5.

## PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO





## 5. PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

### 5.1. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

#### 5.1.1. CONTEXTO HISTÓRICO

A temática da participação pública, isto é, a participação dos cidadãos em questões de interesse colectivo, tem sido uma matéria com crescente interesse na agenda política, cívica e mediática, sobretudo pelo contexto de crescente descontentamento e desencanto com o exercício da democracia.

No meio académico e científico é vasta a literatura sobre “participação pública”, sobretudo nos domínios da sociologia, da ciência política e do planeamento do território, sendo possível encontrar fervorosos adeptos e críticos militantes. Encontra-se na academia alguma desconfiança relativamente à questão da participação em planeamento, baseada em evidência, mas também numa postura preconceituosa.

Com origem etimológica na palavra latina “participare”, que significa “ter a sua parte em”, a palavra “participar” tem múltiplos significados. Segundo o Dicionário da Porto Editora, participar significa “informar, anunciar ou comunicar”, “tomar parte ou intervir”, “compartilhar”, “fazer parte integrante”, “ser parte”. Da diversidade de entendimentos atrás enunciado é possível identificar, no acto de participar, diferentes graus ou intensidades, que vão desde o grau mais baixo (informar) ao mais alto (fazer parte integrante ou ser parte).

Um dos argumentos mais importantes para a relevância da ideia da participação dos cidadãos reside no conceito do “contrato social” de J.J. Rousseau. Pateman (1976:22-27) desenvolve de uma forma particularmente rica o argumento de Rousseau na defesa da participação dos cidadãos, defendendo que essa participação deve ser feita de forma individual, porque entende que essa é a forma que garante uma maior independência face a colectivos que possam subverter a sua opinião e fazer prevalecer outros interesses particulares, colocando o fiel da balança e da defesa do interesse público na lei e na república (ibidem:23). Um segundo argumento de Rousseau é explicitado por Pateman, referindo que por detrás do ideal de participação está uma preocupação pedagógica, no sentido em que ela possa estimular acção política e social individual mais responsável, isto é, existe uma preocupação de responsabilização do indivíduo no sentido de que as decisões sejam o mais justas e equitativas para todos os cidadãos (ibidem:25), no que se aproxima da posição defendida por John Stuart Mills (Day, 1977:425). Um último argumento prende-se com a noção de liberdade individual, porque concede um relevante e sentido grau de controlo sobre o curso da vida e espaço colectivo (ibidem:25).

Day (1977:425) acrescenta outro argumento na defesa da participação, que tem a ver com o facto de estimular um mais democrático e responsivo aparelho administrativo, pois os cidadãos têm maior possibilidade de expressar a sua opinião e preferências no início da concepção do processo de tomada de decisão.

Olsen (1965) tem uma atitude mais céptica e refere que é pouco provável que os cidadãos participem na acção colectiva, mesmo que os benefícios suplantem os custos. Segundo o autor, como o resultado da acção colectiva é um bem público - que possui as características de não exclusividade e não rivalidade - que pode ser fruído por todos, independentemente de participação individual, o indivíduo fica tentado a não exercer a sua contribuição, na expectativa de que outros o façam em seu nome, traduzindo-se numa atitude passiva global, aquilo que Olsen designa como o fenómeno “free ride”. A excepção à participação colectiva acontece quando um dos membros está disposto a arcar com uma

parte significativa dos custos, na eventualidade de valorizar os benefícios colectivos alcançados. Outra explicação é dada por McCarthy & Zald (1971:1215) que referem o facto de a iniciativa poder ser feita por “elites altruístas”.

Uma outra posição contrária à tese de Olsen (1965) sobre “free ride” é oferecida por Hirschman (1982) que refere que, sendo o resultado e objectivo da acção colectiva um bem público disponível para todos, a única forma dum indivíduo aumentar os benefícios individuais da acção colectiva é aumentar o seu próprio esforço em benefício da política pública, dentro dos limites colocados pelos seus outros objectivos e actividades. De acordo com o autor, os que procuram “free rides” não enganam a comunidade, enganam-se a si próprios.

O problema da escolha entre a vida pública e privada é um tema fundamental no pensamento ocidental sobre a conduta humana. Hirschman (1982:83) constata que uma parte considerável da vida é dedicada a assuntos privados, sendo normal desvalorizar a acção pública e a participação, como dimensão alternativa à acção centrada no interesse privado.

Hirschman (1982:84) refere que “o facto de os europeus (britânicos e franceses, mais precisamente) passarem mais tempo que os americanos em actividades de lazer (cafés, pubs ou espaços públicos) reflecte uma maior necessidade de estímulos e novidades<sup>33</sup>”. Outra explicação dada pelo autor para um maior envolvimento no espaço público é “uma fuga às actividades privadas e a procura da discussão de diferentes assuntos e envolvimento em acções próximas do interesse público”, assistindo-se assim a uma dialéctica prazer/conforto mas também público/privado.

O mesmo autor refere que uma das características essenciais da participação em acção colectiva é que a procura da felicidade pública e o seu alcançar não estão intimamente ligados, isto é, a busca e a sua obtenção fornecem recompensas várias, separáveis até (Hirschman, 1982:85). Esta assunção destrói a leitura económica da relação custos/benefícios da acção colectiva, pois a procura, que deveria estar no lado dos custos, está também no lado dos benefícios.

Procurando explicar a razão do baixo envolvimento cívico e político, Scitovsky (1976:154) refere que nas tarefas não rotineiras (cargos públicos) existe uma grande incerteza quanto ao facto do esforço ser coroado de êxito, produzindo, por um lado, uma ansiedade e, por outro, um sentimento de nobreza pelo esforço, mesmo sem resultado (sentimento de prazer, entendido nas suas palavras como o caminho entre desconforto e o conforto, podendo considerar-se vários níveis de prazer).

Existem apesar de tudo referências a um benefício, seja na forma de reconhecimento, seja pela forma como mudam os protagonistas, confrontando-os com a sua “passividade, inércia, timidez e estagnação intelectual”. Para além destas motivações, Hirschman (1982) sublinha que existem razões que podem explicar alguma frustração com a participação na vida pública, que podem vir do insucesso no alcançar das causas colectivas, ou de o conseguir e não haver mais metas. Contudo, o autor refere que, em acção pública, o resultado alcançado depende da imaginação dos cidadãos, da idealização, que normalmente tende a ampliar a noção dos benefícios esperados da acção pública, acompanhado de uma certa incapacidade de imaginar uma mudança social limitada, de curto alcance, o que, face a resultados menos evidentes no curto prazo, tende a provocar uma sensação de frustração.

---

<sup>33</sup> Análise desenvolvida por Scitovsky (1976:240) que identifica, por um lado, actividades estimulantes e novidades e, por outro, as confortáveis.

A participação dos cidadãos tem vindo a desenvolver-se em diversos domínios da acção colectiva e da relação entre os decisores e os diferentes actores, do cidadão individual até actores colectivos, podendo ser observada segundo diferentes prismas.

A primeira perspectiva está relacionada com a relação entre o cidadão e a Administração Pública.

A participação surge como parte do processo de resposta de serviços públicos em diversas áreas - da saúde, educação e planeamento - e ligada à agenda de modernização da administração pública (central e local), como forma de envolver os cidadãos no processo de decisão. Se do ponto de vista da modernização administrativa, a preocupação centra-se na procura de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa, com formas de governação mais flexíveis e transparentes, a relação com os cidadãos é percebida de formas diferentes, que vão desde o cidadão-destinatário das políticas públicas (Estado Providência), ao cidadão-cliente e consumidor de serviços públicos (New Public Management) e ao cidadão-parceiro (Denhardt, 2003).

Uma das questões centrais tem a ver com a confiança entre cidadãos e a Administração Pública e a forma como esta organiza e prepara a concepção de políticas públicas e como considera o cidadão nesse processo.

Um dos exemplos recentes do esforço de abertura da Administração Pública Local é a experiência do Orçamento Participativo (OP), surgida na América do Sul, em Porto Alegre, no Brasil. Segundo Cabannes (2009:21), o OP é “um mecanismo (ou processo) através do qual a população decide ou contribui para a tomada de decisão sobre o destino de uma parte, ou de todos os recursos públicos disponíveis” para um dado território. Segundo o mesmo autor, pelo menos 1000 cidades, à escala mundial, já adoptaram este instrumento, enquanto na Europa, na última década, foram implementadas mais de 200 experiências.

Um balanço relativamente à elaboração do OP, quanto à qualidade da participação que gera, permite concluir que foram produzidas alterações pouco significativas dentro dos sistemas políticos europeus, quer quanto à mobilização (eleitoral ou cívica), quer quanto ao empoderamento da sociedade civil, quer ainda em relação à “democratização da democracia” (Dias & Allegretti, 2009:64).

Uma das principais limitações deste exercício revela-se no pensamento pouco estratégico sobre o desenvolvimento do território, que decorre da forma como o OP é desenvolvido, normalmente com pouca interacção entre cidadãos e técnicos, transformando-o muitas vezes num exercício de fragilização da racionalização técnica (Dias, 2006). Os benefícios mais significativos passam, sobretudo, pela institucionalização da participação, transparência das contas públicas, cooperação entre eleitos e eleitores, inversão de prioridades de investimento, educação para a cidadania, maior equilíbrio de poderes e contributo para uma maior coesão e solidariedade sócio-territoriais (Dias & Allegretti, 2009).

Um outro exemplo está relacionado com a participação dos cidadãos em questões ambientais. Um dos marcos fundamentais desta abordagem centra-se na produção de convenções internacionais. Como principais marcos históricos sobre participação refira-se a Declaração do Rio (CNUAD, Rio de Janeiro 1992) – que apelou ao reforço do papel do público e à necessidade de participação e informação em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável – e a convenção de Aarhus<sup>34</sup>. O documento estabelece “acordo para junção de direitos ambientais e direitos humanos, definindo que o

---

<sup>34</sup> Sobre o Acesso à Informação, Participação Pública em Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Questões Ambientais [Directiva Europeia 2003/4/CE] adoptada a 25 de Junho de 1998 na Cidade Dinamarquesa de Aarhus, na 4ª Conferência Ministerial de Ambiente da Europa

desenvolvimento sustentável apenas se pode conseguir através do envolvimento de todos os parceiros interessados”. Sustenta-se em três pilares fundamentais: i) direito de acesso público a informação ambiental; ii) direito à participação pública nas tomadas de decisão em questões ambientais; iii) direito de acesso público à justiça em questões ambientais.

Para além desta convenção, é importante destacar o surgimento da Agenda 21 Local (A21L), no âmbito da Conferência do Rio (1992). Neste documento, faz-se um apelo ao poder local para que as sustentabilidades ambiental, social e económica sejam implementadas nessa escala e contexto (CNUAD, 1993). Um estudo recente (Grupo de Estudos Ambientais | Universidade Católica Portuguesa, 2011) refere que, em Portugal, “foram identificados 167 potenciais processos de A21L, com capacidade de influenciar cerca de 50% da população portuguesa”. Um estudo anterior (ICLEI, 2002) refere que “6,416 local governments in 113 countries worldwide are involved in LA21 activities”.

Num balanço quanto à participação nas A21L, foi referido que a dinâmica colaborativa levou à mudança da percepção dos actores envolvidos e contribuiu para a criação dos designados capital social, intelectual, político e institucional (Vasconcelos & Baptista, 2002).

Fidélis (2005) identifica um conjunto de limitações relacionadas com a elaboração das A21L, nomeadamente “a falta de informação ambiental de base, a desconfiança e descredibilização de processos participados, a desmotivação, porque há problemas ambientais aparentemente fora do alcance do nível local, uma desconfiança relativamente à responsabilização dos diversos actores e à prossecução das acções definidas, uma desigualdade no envolvimento entre grupos de actores”.

Um outro exemplo do desenvolvimento da participação coloca-se no âmbito do desenvolvimento ou do ordenamento territorial local.

Stiglitz (2002:177) refere a esse nível que, contrariando aqueles que têm uma visão negativa da participação e que referem que existe um “trade-off” (conflito) entre democracia e crescimento, a construção de consenso, um diálogo aberto e a promoção de uma activa sociedade civil são ingredientes chave para o desenvolvimento sustentável a longo-prazo. O autor dá o exemplo das resistências que a imposição unilateral de reformas tende a produzir, pois tende a desincentivar as pessoas a desenvolverem as suas capacidades e fragilizar a sua confiança no uso da inteligência, defendendo a necessidade de criar, numa economia baseada no conhecimento, uma cidadania altamente educada e processos de formação e adaptação de ideias e políticas.

A consideração da participação, no âmbito das questões do ordenamento do território, é matéria do foro da legislação nacional relacionada com o assunto. No entanto, existem orientações internacionais que merecem destaque.

Um dos principais marcos é a Carta Europeia do Ordenamento do Território (1988) que se define como “uma visão, um objectivo e um conjunto de acções, devidamente articuladas no espaço e no tempo, que resultam na tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade” (Partidário, 1999). Este documento defende que “a definição de políticas de ordenamento do território deve sempre ser baseada na participação activa das populações, sendo para tal indispensável que elas sejam informadas de forma simples e compreensível”.

Na década de noventa assistiu-se ao desenvolvimento de um conjunto de esforços de reflexão e prospectiva territorial, de onde se destacam os documentos Europa 2000 e Europa 2000+, que dão origem ao documento de referência de estratégia territorial europeia – Esquema de Desenvolvimento do espaço Comunitário (EDEC, 1999), que surge como o resultado de “um processo de compromisso colectivo, contínuo e evolutivo, ao

longo de dez anos, sobre o planeamento e o desenvolvimento territorial, entre os estados membros e a Comissão Europeia” e um “primeiro esforço para perspectivar o planeamento como factor de competitividade e sustentabilidade do território” (Fernandes, 2006).

Este documento apresenta algumas sugestões metodológicas interessantes que visam promover uma nova cultura de participação dos actores no planeamento do território, nomeadamente “a importância da cooperação enquanto forma de estimular o debate e a partilha de experiências, logo induzindo processos de aprendizagem colectiva” e “a consistência da abordagem de planeamento e a coordenação entre as diferentes escalas de governança” (Fernandes, 2006).

No que concerne à legislação nacional, para além dos diplomas legais que foram considerando a necessidade da “auscultação dos cidadãos”, a Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU), influenciada pelo espírito do EDEC, prevê, no âmbito da elaboração dos instrumentos de ordenamento do território, um período de formulação de sugestões e outro de discussão pública.

Numa leitura retrospectiva é possível recordar algumas diplomas que introduziram crescentes preocupações com a participação dos actores, nomeadamente a “consulta e concertação institucional relativos a acções e programas com incidência no território municipal” e a “confirmação do direito à informação e participação do público”, ainda em 1982<sup>35</sup>, e mais tarde, em 1990,<sup>36</sup> um outro diploma procurou “articular os diferentes instrumentos de planeamento municipal e simplificar substancialmente os requisitos legais de elaboração e aprovação dos planos” o que conduziu a um resultado de “qualidade bastante variável e de conteúdo focalizado nas medidas de carácter restritivo e sem preocupação de articulação de estratégias de desenvolvimento com organização espacial” (Rosa Pires, 2005).

Estas primeiras gerações de planos depararam-se com dificuldades motivadas por alguma politização dos debates públicos, com metodologias de pouco envolvimento dos actores locais.

O surgimento da lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU) teve o mérito de alargar a conceptualização da actividade de planeamento territorial para além da perspectiva normativa, acrescentando-lhe uma dimensão estratégico-territorial, acentuando a importância da participação dos actores no processo de planeamento, na linha de desenvolvimentos que se foram dando noutros sistemas de planeamento e, também, à crescente importância que a dimensão territorial das políticas públicas tem vindo a ganhar no contexto da União Europeia.

Num balanço realizado nos 10 da LBOTU, Gonçalves e Cabral (2008), apesar de constatarem os resultados positivos que trouxe, realçam que falta ainda “cultura de avaliação, cooperação e participação” e que para que isso aconteça é fundamental que todas “as partes se empenhem, assumindo responsabilidades e compromissos, da administração central e local aos agentes económicos, sociais e culturais e aos cidadãos”.

---

<sup>35</sup> Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio

<sup>36</sup> Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de Março

### 5.1.2. CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

#### CONCEITOS

A definição do conceito de participação deve ser balizada previamente com a clarificação de alguns conceitos de base.

O primeiro conceito tem a ver com as tensões que surgem por via de duas perspectivas da democracia, a representativa e a deliberativa.

Carpenter & Brownwill (2008:228) explicitam bem as tensões existentes entre as duas dimensões. A primeira dimensão, a representativa, fornece aos eleitos locais um mandato para agir em nome dos interesses dos cidadãos, havendo quem defenda que esta forma de governo pelas elites é o modelo de democracia mais apropriado, pois a participação é incompatível com a democracia representativa, baseada no poder dos representantes eleitos (Dahl 1989 in Carpenter & Brownwill, 2008); outros defendem que a participação, neste contexto, só deve ser utilizada para informar os políticos sobre questões complexas, potencialmente geradoras de conflitos, ou como meio de legitimação de decisões através do envolvimento (“token”) no processo de tomada de decisão. Trata-se, no fundo, de uma visão mitigada da participação, centrada em exercícios pontuais de auscultação de grupos de interesse sobre determinadas propostas, mais do que o encorajamento de uma mais ampla expressão de opinião, não tomando em conta a diferença de poder e de capacidade de expressão dos grupos sociais, em particular dos mais fragilizados.

A “democracia deliberativa”<sup>37</sup> considera o território como a “arena da deliberação” e baseia-se na premissa de que o acordo entre diferentes actores pode ser alcançado através da criação de condições institucionais de diálogo aberto e verdadeiro (como defende Innes & Booher, 2010) e no estímulo à construção de soluções partilhadas, através de novas formas de conhecimento e compreensão, dependente da existência de confiança entre diferentes actores (Campbell & Marshall, 2000:327).

Segundo Carpenter & Brownwill (2008), estas duas formas de democracia e as suas estratégias de participação incorporam um particular entendimento do valor da participação pública na construção das políticas, tendo a primeira uma perspectiva mais elitista da democracia, enquanto a segunda reforça a ideia de deliberação e discussão colaborativa, com fluxos de informação entre ambas, com o resultante aumento da confiança nas instituições públicas e agências governamentais que se venham a produzir como resultado deste envolvimento deliberativo.

Na mesma linha de raciocínio anterior, Healey et al (2009) introduzem a questão do engajamento cívico, como uma forma de aprofundamento da concepção deliberativa da democracia, uma mudança na concepção tecno-democrática e um desafio para as elites políticas, alertando para a importância de perceber a natureza das dinâmicas cívicas, as suas práticas transformativas e resultados e os palcos onde desenvolvem a sua actividade, defendendo que o planeamento deve ter como função não só melhorar as qualidades espaciais, mas também a ambiência política.

O segundo conceito tem a ver com a governança, em particular a governança de base local. Este conceito, já discutido anteriormente, é um pouco dúbio porque estabelece uma diferença entre a definição de governo, enquadra-se numa nova forma de relação entre o Estado e o terceiro sector, na qual o primeiro contratualiza algumas das suas funções. A literatura aborda alguns problemas e virtualidades da sua aplicação.

---

<sup>37</sup> Referenciada por Elster, 1998; Bohman & Rehg, 1997; Gutmann, 1998

O conceito de governança presta-se a ser confundido com um sinónimo de governo, contudo, a literatura sublinha algumas *nuances* quanto ao “método e estilo de governo”, à relação de proximidade entre sector público e privado, com riscos de saída da esfera pública da regulação dos mecanismos de governação, o que pode ter consequência na “fragilização da acção pública, do menor controle e regulação dos poderes públicos, dos governos, e para suportar mecanismos de contratualização, franchising e novas formas de regulação” (Stoker, 1998).

A questão da governação à escala local, no fundo, a criação de parcerias entre governo local e demais organizações (cooperativas, particulares ou de cidadãos), coloca várias questões críticas, nomeadamente a legitimidade das novas interlocuções e a sua motivação, assim como a responsividade da governação (capacidade de atender às necessidades e expectativas dos cidadãos).

Um terceiro conceito tem a ver com a cidadania. A noção de participação está intimamente ligada à noção de cidadania, isto é, a cidadania é entendida como a “participação dum indivíduo numa comunidade, à qualidade de ser membro dela” (Barbalet, 1989) ou o que Arendt (1973:298) designa por “ter direito a ter direitos”, isto é, o direito de cada cidadão de “fazer parte da humanidade”.

O exercício da cidadania implica que existam direitos de cidadania, ou seja, que existam condições legais e institucionais que assegurem que um indivíduo possa participar activamente, votar e expressar livremente a sua opinião, mas também deveres de cidadania, que obrigam o cidadão a participar activamente e a intervir. O que Arendt (1973:298) considera dificilmente garantido.

Sousa Santos (2012) sistematiza os diferentes níveis da cidadania de uma forma mais complexa, referindo que o conceito surge como uma metáfora do “contrato social” (fundadora da democracia) entre iguais, os quais abandonam o “Estado Natureza” e formam a “Sociedade Civil”, e identificando três conceitos de sociedade civil, a íntima, próxima do Estado, onde habitam os privilégios e se privatiza a função pública para defender interesses particulares, a estranha, a dos direitos e dos deveres do comum dos mortais, e a incivil, a dos que não têm direitos, ou que, tendo formalmente, na prática não os podem exercer, referindo que as sociedades se distinguem pela relevância que atribuem a cada uma das perspectivas.

Partilhando dos receios de Arendt, Sousa Santos refere que o conceito aparece “mais como objecto de discurso do que de sujeito” e identifica um “lastro de exclusão onde se assenta a cidadania, referendo que os critérios de exclusão dominam sobre a inclusão, apelando a um melhor conhecimento das formas de não-cidadania e de exclusão”. Sousa Santos (2012) chama ainda a atenção para o facto de a lei não garantir que os direitos de cidadania sejam reais, alertando para a necessidade de perceber quem não tem voz ou quem não participa, sublinhando que existe um dilema entre “o que achamos que deve ser (politicamente correcto) e o que existe na realidade (o que cada um faz)”<sup>38</sup>.

Brites (2011:97), citando um estudo sobre retracto social na Europa<sup>39</sup>, refere que as questões mais relevantes relacionadas com o exercício da cidadania em Portugal são “ter opinião própria, ajudar as pessoas que estão em pior situação, obedecer a todas as leis e regulamentos” enquanto as menos relevantes são “votar sempre em eleições, trabalhar em organizações de voluntariado e ser uma pessoa politicamente activa”. Este retracto - comum a outros países do sul da Europa - mostra uma cultura de participação reactiva e

---

<sup>38</sup> A cidadania a partir dos que não são - Boaventura Sousa Santos (2012)

<sup>39</sup> Estudo intitulado “O que é preciso para ser um bom cidadão?”

pouco pro-activa, que pode ser explicada por resquícios de cinquenta anos de ditadura, duma sociedade matriz rural, individualista, do queixume, mas solidária na desgraça.

Vários autores ligam a cidadania à questão da confiança. Algan & Cahuc (2007:42) consideram que a origem da desconfiança pode ser atribuída ao corporativismo, em torno do qual se organizaram os grandes interesses, e ao funcionamento do Estado, nomeadamente no que concerne ao favorecimento e corrupção, e que essa mistura criou em vários países um círculo vicioso de desconfiança e de disfunções do modelo económico e social. Barata (2011), citando Wilkinson & Pickett (2009), refere que a desconfiança interpessoal explica a "evolução na direcção de uma cultura política autoritária e subordinada", a troca "da confiança pela lealdade" e "do projecto colectivo... pela vontade do líder". Na mesma linha, Bauman (2011) faz referência a uma "categoria de pessoas cronicamente carentes que tendem a aceitar a sua sorte por conta de uma certa inevitabilidade".

A temática da cidadania e de participação dos cidadãos surge porque o Estado reconhece que não tem soluções para todos os problemas (crise positivista), não existindo certezas sobre o futuro, sobre as condições que determinam o futuro e como nos organizamos para lidar com a situação (Guerra, 2006; Ferrão, 2011). Por outro lado, surgem cidadãos cada vez mais reivindicativos (individual e colectivamente) e com vontade de participar na construção da sociedade e do território. Por outro lado ainda, a situação de crise actual exige a identificação de novas áreas de aposta e de novos métodos para mobilizar e alinhar as energias intelectuais, cívicas e produtivas.

A cidadania tem um impacto na forma como se concebem as políticas. Existe hoje a ideia de que o conhecimento necessário para a formulação de políticas públicas está a mudar, assistindo-se a uma valorização crescente da combinação entre conhecimento científico e empírico, seja na compreensão de problemas e desafios, ou na avaliação do potencial das opções que consideraram, alcançando um sentido partilhado de validade e relevância da informação.

Por outro lado, existe uma mudança na concepção dos métodos de construção de políticas públicas, com o surgimento de abordagens colaborativas, caracterizadas por metodologias não lineares, socialmente construídas, na qual vários actores (cientistas, "stakeholders", decisores e os cidadãos) trabalham de forma articulada para responder a problemas, recolher informação e reflectir sobre o seu valor, partilhando preocupações, mas com cuidado de não definir logo objectivos muito específicos, nem assumir que existem soluções ideais. Nesta abordagem de natureza gradualista, na qual se partilha a formulação de opções e se avaliam as suas consequências, os objectivos, muitas vezes, só são formulados a meio do processo e a implementação não funciona de forma linear desde a decisão, sendo contingente e evolutiva, muitas vezes recuando nos objectivos, com o surgimento de novas questões ou aprendizagens.

A propósito da discussão sobre o consenso, Flyvbjerg (1998) sustenta que existe uma tensão essencial da modernidade entre a normativa e o real, entre o que deveria ser feito (a ideia generosa do consenso) e o que realmente acontece (os poderes em disputa, cujo comportamento tem de ser analisado e percebido), defendendo que uma das formas de fortalecer a democracia é reforçar a sociedade civil e os seus mecanismos de controlo.

O que acontece é que perante a ausência dessa intervenção e regulação cívica, o poder constrói uma racionalização da realidade, suportada na manipulação de evidência ou estudos, com o objectivo de defender interesses e privilégios não explícitos (Flyvbjerg, 1998). O mesmo autor refere que a ambiguidade conceptual que embrulha muitas das intervenções de planeamento e a ausência de uma qualquer intervenção crítica ou de avaliação das relações de poder escondidas, pouca atenção cívica e receios de sanções



negativas asseguram que muitos exercícios de racionalização sejam apresentados como racionalidade.

Flyvbjerg (1998) defende que, para que o poder de argumentos racionais aumente nas comunidades (locais, regionais, nacionais e internacionais), a racionalidade tem de ser assegurada, o que implica a existência crescente de estratégias de longo termo e táticas que possam constrangir o espaço da real “politique” (e espaço de manobra dos grupos de interesse especial) em “questões sociais e políticas”. O autor defende que as formas de participação práticas, comprometidas e disponíveis para o conflito fornecem um paradigma para as virtudes democráticas superior àquelas que são discursivas, desapegadas e dependentes do consenso (isto é, racionais). Argumenta que a melhor forma de enfrentar quadros de envolvimento cívico pouco favoráveis é juntar pessoas “like-minded” e lutar com os meios disponíveis para ultrapassar aqueles que tendem a limitar a participação. Refere que, para exigir mais reciprocidade cívica nas questões políticas, tem de se trabalhar para que as virtudes cívicas se tornem importantes e valorizadas e as outras sejam vistas como indesejáveis.

A articulação entre o conceito de governança e cidadania leva-nos até ao conceito de participação. Sousa Santos (2011) identifica duas grandes concepções de participação: uma primeira, republicana (activa na esfera pública), influenciada pelo pensamento de Habermas, e uma outra concepção liberal de participação (não revolucionária, passiva e individualista).

O conceito de participação está relacionado com “o envolvimento, a informação e a consulta do cidadão em actividades de um processo de tomada de decisão” (Clark, 1994) e acredita-se que decisões participadas reforçam a legitimidade da actuação pública, co-responsabilizam os vários actores em presença e tornam-se, por isso, melhores decisões.

Arnstein (1969) olha para a participação como uma forma de redistribuição do poder pelos cidadãos, para que estes possam ser incluídos na deliberação sobre o seu futuro colectivo. A teoria defendida pela autora – designada por “Escada da Participação” – sustenta-se na ideia de que a participação é balizada por graus ou escadas de crescente envolvimento dos cidadãos, dependendo da “quantidade e qualidade de informação que é partilhada, de como os objectivos e políticas são definidos, os impostos são alocados, os programas concretizados e os benefícios distribuídos” (ibidem:216).

São identificados oito níveis da “escada da participação”, correspondendo cada um deles a um diferente grau de poder do cidadão na determinação do produto final, numa representação simplificada de uma mais vasta graduação.

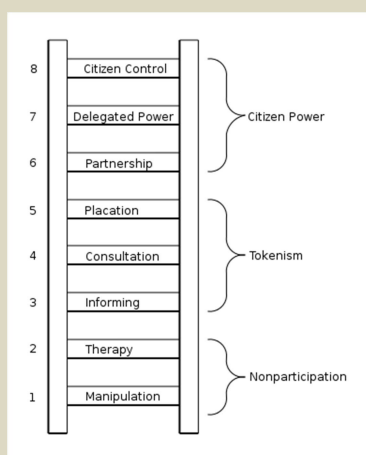


Figura T 35 - Escada da Participação (Arnstein, 1969) "Ladder of citizen participation"

Fonte: Arnstein, 1967

Segundo Arnstein (1969), os primeiros dois níveis, a Manipulação e a Terapia, descrevem níveis de não participação, produzidos em substituição da participação genuína, com o objectivo de possibilitar aos detentores do poder a educação ou a "cura" dos participantes. Os terceiro e quarto níveis são a Informação e a Consulta, designados de "tokenismo" (representação ilusória), permitem que os cidadãos tenha voz e sejam ouvidos. Neste nível, não é garantido que as suas opiniões serão tidas em conta pelo poder. O quinto nível, o Aconselhamento (Conciliação/Pacificação), é simplesmente um nível mais elevado de representação ilusória de participação; apesar de permitir que os cidadãos possam aconselhar ou fazer recomendações, o poder de decisão continua totalmente nas mãos do decisor. Nos três últimos níveis, a Parceria permite que os cidadãos (isoladamente ou organizados) negoceiem com o decisor, enquanto na Delegação do Poder e no Controle do Cidadão, o poder fica maioritariamente ou na totalidade nas mãos dos cidadãos (ibidem:217).

O nível da Manipulação, o primeiro da "escada da participação", consiste na colocação de cidadãos em comissões de aconselhamento, com o único propósito de os "educar, persuadir, manipular e de fabricar o seu apoio ao processo, sem qualquer esforço de auscultação e compreensão, distorcendo o sentido da participação e transformando-o num processo de relações públicas, conduzido pelos decisores" (ibidem:218). Como consequência, muitos cidadãos percebem mais tarde o embuste, o que tende a criar "situações de exasperação e hostilidade perante o poder e, ao mesmo tempo, exigências de genuína participação, no sentido de garantir que os programas públicos de intervenção são relevantes para as suas necessidades e responsivas para as prioridades" (ibidem:218).

O nível da Terapia, o segundo da escada, é considerado por Arnstein (1968:218) como uma forma "mascarada, desonesta e arrogante de participação". É promovida na forma de terapia de grupo e tem como objecto grupos de cidadãos mais desfavorecidos, excluídos, ou grupos de risco. Assume que "a cidadania sem poder é uma espécie de doença mental" e o objectivo das actividades participativas é "curá-los da sua patologia (vitimização, racismo, pobreza) sem perceber a necessidade de actuar nas causas dessas patologias".

O nível da Informação aos cidadãos, o terceiro da escada, tem como objecto "a informação sobre direitos, responsabilidade e opções dos cidadãos e pode ser considerada como a primeira forma de participação verdadeira". Ainda assim, trata-se de uma forma unívoca

(dos decisores para o cidadão), sem adequado canal de “feedback” ou de diálogo, não criando condições adequadas para uma legítima intervenção, sobretudo quando ocorre de forma tardia. Arnstein acrescenta que mesmo as reuniões ou sessões de esclarecimento podem tornar-se veículos unilaterais, quando a informação prestada é superficial ou maçadora, se desencoraja a interpelação ou se dão respostas irrelevantes (ibidem:219).

O nível de Consulta, o quarto da escada, expressa-se através dum convite à formulação da opinião dos cidadãos, através da realização de inquéritos, reuniões e consultas públicas, podendo ser considerado um primeiro passo para uma consistente e séria participação, dependendo do seu nível. Arnstein refere que deve ser combinada com outros modos de participação, para evitar que os “cidadãos se sintam como meras abstrações estatísticas a inquirir e não percebam o quadro geral do processo onde estão a participar” (ibidem:219).

O nível de Conciliação/Aconselhamento, o quinto da escada, é considerado por Arnstein como o primeiro a partir do qual os cidadãos têm verdadeiramente alguma forma de influência, ainda que o “tokenismo” aparentemente ainda subsista. Segundo a autora, o grau e relevância do contributo dos cidadãos depende da “qualidade do apoio técnico de que dispõem para articular as prioridades, da forma como a comunidade se organiza para pressionar a execução das prioridades definidas e da forma como ficam definidos os direitos e responsabilidades dos membros dessas comissões” (ibidem:219).

O nível de Parceria, o sexto da escada, é referido como o grau de verdadeira partilha da responsabilidade do poder (de decisão e de planeamento) entre cidadãos e decisores, através da “criação de estruturas de parceria, como comissões de planeamento, direcções conjuntas de políticas e mecanismos para resolver impasses, onde se definem regras de entendimento e partilha que não podem ser sujeitas a posterior alteração unilateral”. Segundo Arnstein, esta metodologia pode funcionar de forma mais eficaz quando “existe uma comunidade organizada, à qual os líderes cívicos prestam contas, quando os grupos de cidadãos têm os recursos financeiros para pagar aos seus líderes pelo tempo consumido, ou para contratar os seus técnicos”. De qualquer forma, esta forma partilhada de poder ocorre por via da conquista cívica e não da cedência livre dos decisores (ibidem:221).

O nível da Delegação de Poder, o sétimo, é um nível onde os cidadãos “alcançam uma posição dominante no processo de decisão sobre uma determinada questão, ao abrigo de uma estrutura institucional estabelecida (agências ou direcções institucionais), colocando o decisor numa posição negocial secundária”. Esta delegação de poder pode tomar a forma de poder de veto sobre determinadas matérias (ibidem:222).

O último nível, o Controle dos Cidadãos, tem sido experimentado em diferentes modelos de gestão cooperativa de escolas e outros equipamentos públicos. Este poder dos cidadãos, na forma de associação ou cooperativa de moradores, desenvolve-se para garantir que “os cidadãos ou residentes podem gerir um programa ou uma instituição, tomar conta de aspectos de gestão e concepção, e ser capazes de negociar as condições de intromissão dos “outsiders”” (ibidem:223).

Surgiram algumas posições críticas à tese de Arnstein, considerando que ela explicita a participação como um fim e não como um meio, dá ênfase sobretudo à dimensão do poder, esquecendo que existem outros meios que os actores podem mobilizar num quadro de participação; esquece que os cidadãos e os decisores não são blocos homogêneos, pelo que cada um dos grupos pode conter diferentes pontos de vista e interesses concorrentes e, por último, não considera a existência cumulativa de diferentes graus de participação (Tritter & McCallum, 2005).

Uma outra leitura é fornecida por Susskind (1999:597) que explicita diversas etapas do processo de tomada de decisão, com diferentes graus de envolvimento dos actores. O nível mais baixo está relacionado com a tomada de decisão unilateral pelo decisor, enquanto o nível mais alto envolve a procura da decisão totalmente consensual, com diferentes níveis intermédios que envolvem diferentes graus de publicitação, esclarecimento, auscultação, delegação de competências e plebiscitação da decisão.

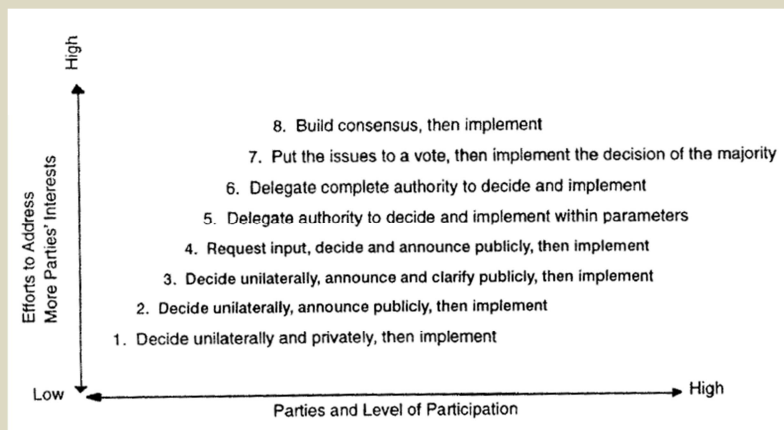


Figura T 36 –Níveis de Participação

Fonte: Susskind (1999)

Habermas (1989) acrescenta a ideia da necessidade de criar uma esfera pública – uma arena – que possa representar o espaço da autoridade pública e da sua soberania (ibidem:25) e que assegure a todos os cidadãos um envolvimento no debate sobre a governação e acção (ibidem:27), assegurando, em tese, que todos tenham o mesmo direito e capacidade de intervenção, e procurando atingir um consenso baseado exclusivamente na avaliação do melhor argumento para a defesa do interesse comum, no que produziria a “opinião pública”.

Esta concepção de Habermas, da esfera pública e do seu funcionamento, gera algumas dúvidas, nomeadamente quanto ao grau de “racionalização forçada”, ou risco de captura pela “ditadura da maioria”, ou por um “potencial unanimismo” (Villa 2008:86).

Um dos conceitos mais relevantes relacionados com a participação está associado à ideia da acção comunicativa e à construção de consensos (Innes, 1995 e 1996) pois, como refere Innes (1998:52), o que os planeadores mais fazem é “falar e interagir”.

A ideia da construção de consensos vem na linha da teoria da acção comunicativa de Habermas (1984), suportada na assunção de que a decisão é racional, do ponto de vista comunicativo, se “for alcançada através do consenso por meio de deliberações envolvendo todos os actores, tratados de igual forma, com o mesmo poder e informação e em condições ideais de diálogo – as ideias são compreensíveis, fundadas em evidência científica e disponibilizadas por quem tem legitimidade e sinceridade” (Innes 1996:461). Para que o processo possa ser plenamente racional-comunicativo tem de ser informado com “conhecimento emancipador” que vá ao fundo das questões, para além dos mitos, teorias científicas e do senso comum.

Innes (2004:7) sustenta que, para que o consenso seja possível, é fundamental que um conjunto de questões seja previamente salvaguardado, nomeadamente: a inclusão de um

quadro alargado de actores seleccionados, em torno de uma temática que é reconhecida de interesse para todos; são os envolvidos que estabelecem as regras do diálogo, agenda e tomam as decisões e que o processo se inicia com a procura de uma mútua compreensão de interesses, evitando negociações prévias; um diálogo em que todos os actores são ouvidos, respeitados e possuem igual possibilidade de participação; todos os assuntos são debatidos, sem restrições de tempo ou conteúdo; a informação é acessível e partilhada por todos; o processo de consenso só é alcançado quando todos os esforços são desenvolvidos.

A questão da obsessão do consenso em planeamento foi objecto de ampla crítica, nomeadamente no que concerne ao facto de i) negligenciar as relações de poder externas e a forma como podem condicionar o exercício, ii) que se obtêm resultados em torno do mínimo denominador do consenso, iii) que se perdem tensões e contradições valiosas no processo e iv) que os acordos são fugazes.

Flyvbjerg (1998) desenvolve uma análise profundamente crítica da abordagem do consenso, sustentada nos trabalhos de Habermas, sublinhando que negligencia as relações de poder e diaboliza o conflito, não valorizando o seu potencial construtivo e clarificador, e referindo que essa postura está relacionada com a visão germânica de Habermas da ligação entre o conflito e a guerra (1998:228). O autor sustenta que o conflito pode ser um sinal de vitalidade e de liberdade, sustentando que é necessário um outro modelo de diálogo mais tolerante ao conflito e à diferença (ibidem:229).

Harper & Stein (2003) discordam desta visão da participação e do planeamento exclusivamente centrada na preocupação com as relações de poder, que entendem ter o risco de paralisar o processo. Os autores defendem que devem ser tidos em conta os efeitos do poder, mas mais importante é saber distinguir o que é justo (e deve ser feito) do que é normalmente produzido (por via das distorções do poder). Sugerem assim uma visão de valorização do diálogo, num quadro de confiança e de razoabilidade, que capacite os cidadãos para além da postura de vitimização face aos constrangimentos do poder, como actores livres e racionais que acreditam e têm esperança no resultado da sua intervenção no planeamento (ibidem:137).

Na mesma linha, Forester (1989:21) sublinha a participação enquanto mecanismo de democratização do diálogo com os actores, salientando o papel do planeador enquanto facilitador da comunicação, alertando para a necessidade de se estar atento à necessidade de corrigir eventuais dificuldades de compreensão e entendimento entre as partes envolvidas. Alerta para o facto de serem necessárias competências dialógicas e de negociação e para o papel político do planeamento e do planeador, isto é, não ideológico, mas de envolvimento com valores e princípios éticos.

O mesmo autor (2008:100) defende a necessidade de criar um contexto de intimidade com os actores que permita estimular o aprofundamento da participação para explorar novas formas de cooperação, o que implica um envolvimento profissional que vai para além da resposta burocrática.

Healey (1990) defende uma concepção de participação diferente da de Innes. Ainda que assente na ideia do planeamento através do debate – num quadro que designa de planeamento colaborativo numa sociedade de actores –, vai para além da questão da mediação ou do conflito de interesses, mais na linha da “aprendizagem interactiva através da argumentação” (ibidem:14). Esta tese baseia-se na crença de que, numa sociedade pluralista com interesses diversos e conflitantes, o modo democrático da acção colectiva tem de evoluir através do debate, com preocupação de ser inclusivo do conhecimento e dos valores dos actores e de ser explícito relativamente às posições e às razões que os suportam.

A concepção de participação pluralista de Healey envolve a interligação de razões científicas, morais, filosóficas, políticas e estéticas dos diferentes actores envolvidos, o que permite uma aprendizagem comum e a percepção do alcance da acção colectiva (ibidem:15). Para que possa ser implementada, ela é particularmente exigente na capacidade de perceber as dinâmicas sociais e as estruturas que são criadas, desenvolvidas e modificadas.

O entendimento da forma como é valorizada a aprendizagem com os resultados da participação e do planeamento é discutido por Healey (1999:120), referindo que é fundamental desenvolver uma análise institucionalista que assegure que os seus resultados mudam a forma como se produzem políticas públicas territoriais e a natureza das organizações, as formas de governança e o capital institucional.

Healey (2006b:537) introduz ainda o debate sobre a governança multinível e os desafios que coloca à forma de envolver os actores e promover a participação, gerando novas arenas e a sua geometria institucional e as redes de influência. Mais recentemente, Healey (2011:14) alerta para a necessidade de perceber como nestes processos dialógicos circulam as ideias, de onde vêm e como são incorporadas nos territórios, comunidades e no planeamento, no fundo, como se gere a “aprendizagem pragmática”.

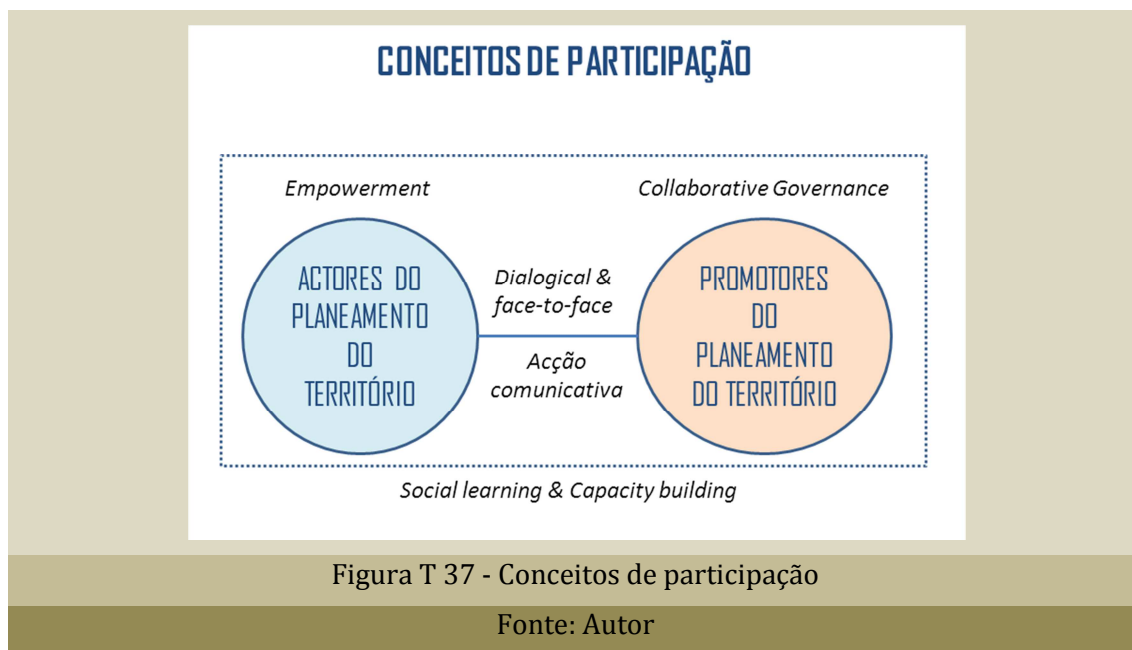
A participação, enquanto oportunidade para estimular e criar capital institucional, é particularmente defendida por Healey (1998:1514), que sustenta uma articulação metodológica entre os recursos de conhecimento, os recursos relacionais e a capacidade de mobilização. Na mesma linha, Putnam (1993) sugere a importância do capital social enquanto reflexo de uma densidade de redes entre actores e o grau de confiança e transferibilidade.

Albrechts (2001:23) sugere uma outra concepção de participação em planeamento, centrada na mobilização da capacidade humana para “construir os seus territórios”, o que implica a organização da “capacidade política, intelectual, sociocultural e técnica da sociedade civil” para lidar de forma justa e exigente com as questões da qualidade de vida e governança e a legitimidade para responder aos desafios, problemas e potenciais dos seus territórios.

Esta postura sugerida por Albrechts é particularmente exigente no que concerne ao aprofundamento do envolvimento cívico – não só das elites, mas de actores não tradicionais (ibidem:17) - como forma de facilitar a compreensão da complexidade dos territórios e do seu processo de transformação, mas também no que respeita à necessidade de diferentes arenas, com agendas e “timings” adequados, e selecção apropriada de actores (ibidem:23). Defende-se que estas arenas se traduzam em espaços de aprendizagem com a acção, não só do que funciona, mas do que é importante, permitindo assegurar que os actores saiam das suas áreas de conforto e se identifiquem com o processo e apropriem do resultado (ibidem:17). Esta postura metodológica é definida pelo autor como uma prática transformativa, através da qual se procura ir além do esforço de “tentar descobrir um território que talvez exista”, para criar um outro “que, sem este cuidado metodológico, nunca existiria”.

Os vários conceitos aqui apresentados permitem perceber a densidade e diversidade de abordagens relacionadas com a participação, que vão muito para além da consideração meramente instrumental da participação dos actores num determinado momento de um exercício de planeamento.

Em síntese, é possível identificar as seguintes tipologias de conceitos de participação.



A primeira dimensão centra-se, sobretudo, nos actores (destinatários ou com meios) e tem a ver com a noção de participação como empoderamento dos actores (Arnstein, 1969; Crozier e Friedberg, 1977), isto é, o entendimento da participação como uma forma de reforçar o seu papel na acção colectiva.

A segunda dimensão desenvolve-se, de forma particular, na relação entre promotor e actor e entre actores, e está ligada à participação enquanto criação de diálogos - o diálogo autêntico face-a-face (Innes, 1996; Harper & Stein, 2006; Innes & Booher, 2004) - através dos quais se ambiciona a construção de consensos.

A terceira dimensão reflecte-se, fundamentalmente, no promotor do planeamento do território e está relacionada com a dimensão institucional da participação, isto é, como forma de aprofundar a governação colaborativa (Healey, 1997), incidindo sobre os quadros organizativos e institucionais e a forma como se devem abrir à participação dos diferentes actores.

A quarta dimensão plasma-se na articulação das dimensões atrás referidas e entende a participação enquanto forma de aprendizagem social e institucional - "Social and institutional learning" (Flyvbjerg, 1998), na promoção do capital intelectual, político e social (Putnam; 2000, Albrechts, 2002:3335).

Em síntese, importa perceber o conceito de participação para além da participação propriamente dita, dos cidadãos. Propõe-se, assim, uma visão mais holista da participação, que não tem só a ver com a questão do aprofundamento da democracia (e formas de reforço da legitimidade democrática), mas também como forma de potenciar e alinhar os meios e motivações dos diferentes actores na acção colectiva (portanto, por razões de eficiência e eficácia) e, por último, como forma de colectivamente gerar novas soluções para os problemas contemporâneos (criatividade e inovação), sendo por isso fundamental encontrar novos caminhos metodológicos (a importância da experimentação).

Sugere-se, assim, um conceito de participação no planeamento do território, entendida como a participação dos actores destinatários (cidadãos) e a participação dos actores com meios. Enquanto no primeiro caso estão, sobretudo, presentes preocupações com transparência, espírito de justiça e "accountability", no segundo constam principalmente

razões ligadas à eficiência e eficácia (tirar melhor partido dos recursos disponíveis e obter os melhores resultados) e à criatividade e inovação (mobilizar novos quadros de referência, novas formas de pensar e capacidade de gerar novas ideias).

### 5.1.3. CARACTERÍSTICAS DA PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

O entendimento da participação em planeamento do território identifica três posturas fundamentais: uma postura reactiva, influenciada pela cultura NIMBY (Not In My Back Yard), uma postura pró-activa, motivada pela crescente vontade de intervir na sociedade, e uma cultura passiva, que caracteriza uma parte substancial dos comportamentos em processos participativos.

Um estudo produzido recentemente - Pathways through participation (2011) - identifica três tipos de Participação: cívica, social e individual. A primeira releva a relação entre o cidadão e o Estado, podendo identificar-se a participação cívica ou política (participação em eleições, votando ou fazendo parte de listas), a governança participativa e o envolvimento em consultas públicas. A segunda mostra a associação entre cidadãos para a participação social, onde se pode encaixar a vida associativa, acção colectiva e a participação comunitária. A terceira e última identifica as escolhas e acções dos cidadãos e revela o tipo de sociedade onde estes querem viver. Pode salientar-se o ser membro de um grupo da comunidade, numa associação, as acções de voluntariado, ou a acção individual com fins colectivos (compra em comércio justo, boicotes, assinatura de petições).

Estes diferentes tipos de participação explicitam diferentes tipos de mobilização - o envolvimento dos actores em diferentes momentos do processo de planeamento ou do processo de decisão, e com diferentes níveis de intensidade (mais reactiva ou mais proactiva) e protagonismo (papel principal ou secundário).

Num outro registo, Haus et al (2005: 15), citado por Getimis (2011) in Cerreta et al (2011) sistematiza diferentes formas de participação, identificando três princípios de legitimação democrática, em particular a participação, a transparência e a eficiência.

Forms of democratic legitimation	Principle	Criteria	Phenomena of crisis
Input-legitimation	Participation	Consent	Decrease of voter turnout, etc.
Throughput-legitimation	Transparency	Accountability	Opaque institutions, etc.
Output-legitimation	Effectiveness	Problem-solving	Policy failure, etc.

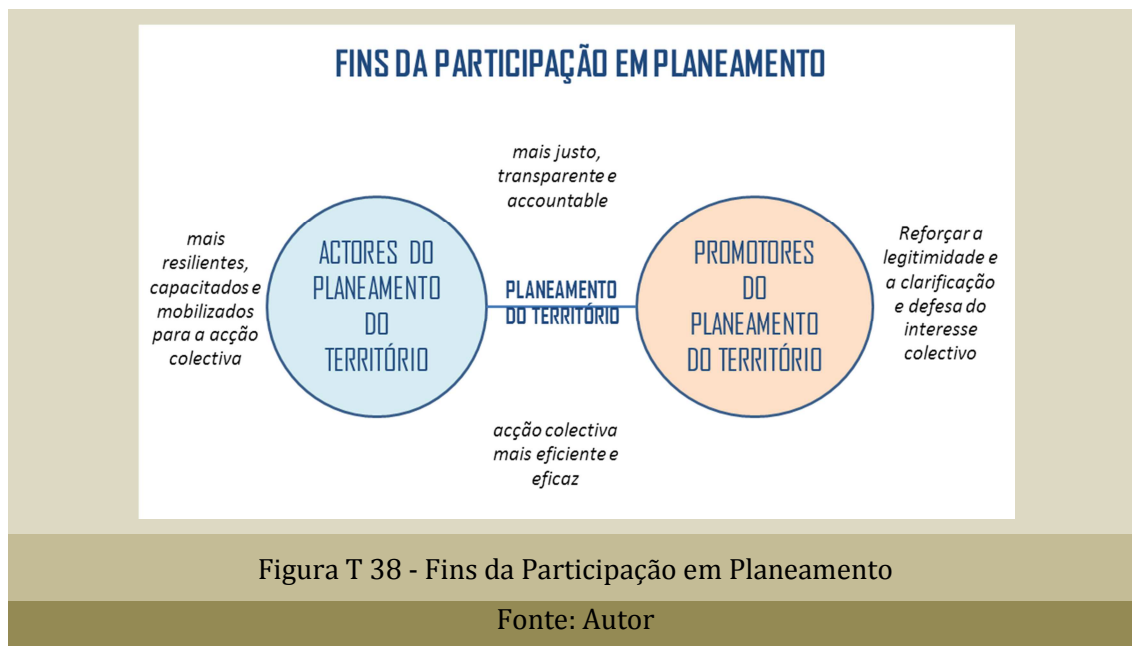
Quadro T 15 - Participação nas diferentes formas de legitimação democrática

Fonte: Haus et al., 2005, p. 15 & Getimis (2011) in Cerreta et al (2011)

Esta ideia suporta o conceito de planeamento atrás definido, alargando o âmbito exclusivamente centrado no reforço da legitimação democrática básica ("input-legitimation"). Esta análise do âmbito mostra a necessidade de perceber a multiplicidade de fins a que a participação deve responder.



A revisão da literatura permitiu identificar três tipos de fins da participação em planeamento (Healey S, 2009:96). Em primeiro lugar, almeja reforçar a legitimidade do promotor do planeamento do território e a clarificação e defesa do interesse colectivo. Em segundo, visa tornar o processo de planeamento mais justo, transparente e “accountable” (prestador de contas), reforçando a democraticidade do processo. Em terceiro, visa tornar os actores (dos cidadãos aos actores colectivos) mais resilientes, capacitados e mobilizados para a acção colectiva, potenciadora de maior criatividade e inovação social. Em quarto, visa promover uma acção colectiva mais eficiente e eficaz, isto é, mais valorizadora dos meios e das motivações dos actores em presença.



## OBJECTIVOS

No que se refere aos objectivos da participação, é possível identificar três conjuntos distintos, que variam consoante o momento em que ocorrem e o enfoque no processo de planeamento.

Um primeiro objectivo está centrado no conhecimento da realidade (objecto e actores), no qual o envolvimento dos actores pode assumir um papel activo na validação do quadro de partida (objecto de planeamento) e como fonte de informação (Burdge & Robertson, 1990:81), mas também um papel passivo enquanto objecto de estudo, isto é, a participação permite criar uma oportunidade para o promotor do planeamento compreender o comportamento dos actores, relativamente a situações de mudança, e identificar as suas atitudes.

Um segundo é a integração dos actores e seus contributos nas diferentes fases do processo de planeamento do território, com vista à definição de propostas alternativas mais ajustadas às necessidades e anseios dos actores. Este objectivo tem um outro implícito que é a educação dos actores afectados pela solução proposta e suas alternativas (Burdge & Robertson, 1990:84), ou numa abordagem emancipatória (Albrechts, 2003:905), o que implica um esforço de disseminação de informação, de fundamentação técnica aprofundada das propostas e da sua clara explicação aos diferentes actores em presença.

Um terceiro é a mobilização e alinhamento dos seus meios e motivações em torno das propostas de planeamento e sua (eventual) execução, motivando a geração de ideias colectivas, assegurando a validação colectiva das propostas e a coerente passagem dos princípios aos instrumentos e propostas de acção, isto é, dos quadros de referência que orientam a construção das propostas e a “verificação das predições sobre os sistemas sociais e ambientais”.

Ainda dentro deste objectivo de mobilização de meios dos actores pode incluir-se os esforços de co-produção de conhecimento e de políticas públicas (Edelenbos et al., 2011; Hegger et al., 2012).

Um quarto, e último, é a construção de compromissos que conduzam a um equilíbrio entre os esforços de procura de consensos (Innes, 1996) e a compreensão da natureza dos conflitos em presença (Flyvbjerg, 1998), que permitam aliviar as tensões, funcionando como válvula de segurança do sistema (Deshler & Sock, 1985), facilitar a cooperação entre actores em torno dos objectivos e interesses colectivos para o objecto de planeamento e aumentar a resiliência dos actores face às mudanças estruturais (externas) e a capacitação, empoderamento e mobilização para as mudanças internas. Para além disso, esta cultura de compromisso pode emergir dum quadro de aprendizagem colectiva e de pedagogia da prática do planeamento.

## CRÍTICAS

Acontece que a prática revela que, em processos de participação, muitos destes objectivos não são tidos em conta ou não são convenientemente considerados, gerando situações de ampla crítica. É possível identificar seis grandes críticas à participação em planeamento do território.

A primeira tem a ver com a natureza complexa dos problemas - “wicked problems” (Rittel, 1973) - ou de contextos complexos a que o planeamento do território tem de responder, o que gera normalmente situações de conflito, distanciamento dos actores menos habilitados e dificuldades de entendimento e implementação.

Segundo Vasconcelos (2007:30), os problemas complexos são caracterizados por “um acordo reduzido quanto à sua natureza, incerteza face aos factos, métodos e futuro, informação técnica multidisciplinar, muito conhecimento prático, muitos valores e interesses, muitos participantes com poder e competência desigual, soluções requerendo acções coordenadas e a sensação de não haver solução satisfatória”.

Para além disso, os objectos a que o planeamento responde não são todos susceptíveis do mesmo tipo de participação: em matérias relacionadas com a ocupação do uso do solo (e com os interesses particulares que gera) não tem a mesma natureza que em matérias relacionadas com o desenvolvimento socioeconómico.

A segunda tem a ver com a importância concedida ao aparato participativo (forma), fortemente mediatizado, criando a ilusão de forte democraticidade, muitas vezes sem o adequado apetrechamento de conhecimento técnico e científico sobre o objecto em discussão, aquilo que se poderia designar como a desvalorização técnica do processo de planeamento.

A terceira relaciona-se com a forma como os diferentes actores controlam o palco da participação e os seus resultados, o que pode conduzir a processos pouco transparentes que induzam a manipulação dos interesses dos actores mais fracos (actores destinatários) e a legitimação dos interesses dominantes (actores com meios directos), que normalmente não são o interesse colectivo. Esta circunstância ocorre, não só pelo desempenho dos

actores com mais meios e motivações, mas também pela incapacidade do promotor do planeamento do território em coordenar o processo participativo, em atender aos actores em presença, em preparar e adequar os conteúdos em discussão ao contexto onde se insere e em apoiar os actores com mais dificuldades de acesso aos diferentes palcos participativos (Day, 1997).

Carvalho (2003:19) alerta para o facto de ser importante evidenciar as limitações na prática de participação, enquanto se limitar à negociação com os interesses dominantes que se vão manifestando”. Por isso, sublinha a necessidade de que o Estado “assuma a sua responsabilidade na defesa do interesse público e de que toda a sua acção seja norteada por princípios, conceitos e objectivos, claros e transparentes, assegurando um tratamento equitativo das diversas pretensões e oportunidades negociais, utilizando os meios necessários à defesa da qualidade de vida da população”.

O mesmo autor refere que se afigura como fundamental a participação “não apenas para que o sentir dos diferentes agentes possa ser considerado, mas também como factor integrante de um processo de formação, que torne os cidadãos mais conscientes, exigentes e empenhados na defesa da comunidade em que se integram” Carvalho (2003: 19).

A quarta tem a ver com o momento e o método usados para a participação, ocorrendo esta muitas vezes de forma burocrática, pontual e fragmentada, desenvolvida em formato top-down, com enfoque temporal nas fases finais dos processos, quando as principais decisões e seu quadro de suporte estão já definidos, por isso com limitado impacto potencial nas decisões. Utiliza métodos pouco mobilizadores, sem informação de suporte ou disponibilizada atempadamente, ou ainda de difícil compreensão (discurso codificado), usando formatos desadequados, porque são insuficientes, nomeadamente, “através de formas expositivas e de divulgação dirigidas a uma faixa restrita de interessados” (Vasconcelos, 2007).

A quinta tem a ver com os custos do processo (tempo, dinheiro e políticos), o que ocorre se o processo for mal conduzido ou o seu resultado não for sério (Day, 1997 e Irvin & Strasburry, 2004), e a última tem a ver com a fragilidade da avaliação da qualidade da participação (Agger, 2008: 154), dos impactos que geram no exercício e com muitas vezes se negligencia a necessidade de comunicar os resultados aos actores.

## **POTENCIAL**

No entanto, existe o outro lado da balança, e importa explicitar os benefícios e vantagens que a participação pode oferecer ao planeamento do território.

A primeira vantagem é que melhora a comunicação entre actores e promotores do planeamento do território, uma forma de reforço da legitimação do poder, de aumento da transparência e de “accountability”, o que pode contribuir para aproximar o decisor e o planeador dos actores (do actor destinatário ao actor com meios), para os envolver na compreensão das diferentes etapas do método de planeamento (da definição do objecto, passando pela recolha de informação, construção do quadro de referência e propostas), o que se pode transformar numa forma particular de educação e formação, e contribuir para a aceitação das propostas, pois as “decisões colectivas são mais facilmente aceites pelos actores” (Day, 1997). Para além disso, esta comunicação pode assegurar, ao promotor do planeamento do território e da participação, uma melhor compreensão do objecto de planeamento, do contexto e dos actores envolvidos.

A segunda, na linha da anterior, é que promove uma cultura de construção de decisões colectivas, importante num mundo individualista, o que pode induzir um sentimento de

apropriação colectiva das propostas e de co-responsabilização, com benefícios para a redução de conflitos e tensões, para a mudança de um quadro reactivo para um proactivo, para a mobilização para a acção e para a construção de um quadro de confiança mútua de compromisso (Sanoff, 2008; Agger, 2008:157).

Albrechts (1999) acrescenta uma dimensão que tem a ver com a oportunidade para os planeadores poderem desenvolver o seu papel catalítico e iniciador da mudança, desde que apoiados por uma diferente concepção do planeamento e de consideração da participação dos actores.

A terceira é que pode induzir o empoderamento dos actores, isto é, pode funcionar como “um meio pelo qual o cidadão normal ou oprimido pode ter uma voz” (Fisher, 1993:111) e um instrumento de “redistribuição do poder” (Arnestein, 1969), aumentando a vicinalidade dos processos de tomada de decisão, modificando o quadro de racionalidade em que se constroem as propostas, tornando o processo mais justo e transparente e aumentando o grau de auto-estima dos actores menos poderosos.

A quarta é que valoriza os meios e motivações dos actores (sobretudo dos actores com meios), podendo ser uma forma de aumento da eficiência e eficácia no aproveitamento dos meios de que os actores dispõem (capital social, institucional e intelectual), e uma forma de estimular abordagens inovadoras e criativas.

A quinta, e última, é que cria um quadro de aprendizagem colectiva – learning with practice (Forester, 2009:9; 2006), de relacionamento entre os actores e dos actores com os promotores, contribuindo para aumentar a capacidade de resiliência face às perturbações estruturais do contexto e à necessidade de alinhar o seu comportamento em torno do quadro de interesse e acção colectiva (Healey, 1997).

Agger (2008:158) acrescenta um outro aspecto relevante, relacionado com o contexto de aprendizagem colectiva, que tem a ver com a forma como cada um dos actores qualifica ou enriquece os seus valores, postura e opinião face ao território, aos restantes actores e ao futuro (aquilo que designa por “capabilities” e que March and Olsen, 1995 classificam em quatro grupos: “rights and authorities, political resources, political competencies and organizing capacities”).

## REQUISITOS

Com base neste conjunto de críticas e vantagens, vários autores exercitaram o enunciado de requisitos que devem estar presentes na definição de uma participação efectiva.

O primeiro é a existência de uma liderança do processo de planeamento territorial (capacidade institucional, Healey (1998:1542)) que inspire confiança nos parceiros. Contudo, e como salienta Laurian (2009:371), apesar da confiança (interpessoal, social e institucional) ser essencial para o bom funcionamento das instituições num regime democrático, a sua criação e manutenção é muito difícil. A autora chama a atenção para o facto de a crise na confiança ser o reflexo da falha das instituições em fornecer as fundações, nomeadamente a transparência de processos e condições adequadas para o acesso pró-activo dos actores aos palcos da acção e decisão públicas. Adverte, por isso, para a necessidade de uma maior atenção à forma como a confiança é concebida no planeamento do território, entre actores e instituições, sobretudo pela sua natureza contextual e historicamente construída, pelos crescentes interesses conflitantes e complexidade do quadro institucional (parcerias multi-actores), e uma atenção para as competências necessárias para a sua manutenção, nomeadamente conhecimento local, auto-reflexão, humildade e capacidades de comunicação e diálogo interpessoal.

O segundo é a existência de objectivos claros e objecto bem balizado que permita perceber o que está em jogo (objecto), qual a natureza das questões a que a participação tem de dar resposta (objectivos) e que defina as métricas necessárias a uma avaliação final sobre os resultados da participação (eficiência, eficácia ou “accountability”) (Albrechts, 2002:340; Laurian, 2009).

Um apontamento relativo ao risco de se criarem processos participativos sobre questões complexas ou não estruturadas, ou para objectivos impossíveis – o objecto da participação (“wicked-problems”) – assim como o risco de se tentar criar consensos em matérias complexas ou de se ensaiar a procura (impossível) do consenso total.

O terceiro requisito é uma boa identificação de actores, garantindo um esforço acrescido de mobilização dos actores menos habilitados a fazê-lo (Agger, 2008: 150; Clawson et al., 2007). Agger (2008:152) recomenda uma especial atenção a quem participa e aos que, podendo, não o fazem. Esta questão prende-se com a boa escolha dos palcos ou arenas onde se irá promover a participação. Pløger (2004) recomenda um cuidado particular com a escolha do método de participação, porque isso tem consequências no tipo de pessoas que mobiliza.

O quarto requisito que a literatura aponta é a criação de esferas públicas de diálogo autêntico (face-a-face e/ou virtual) que permita que todos os actores possam trazer as suas diversas perspectivas para cima da mesa e deliberar sobre os problemas que partilham, obrigando a que todos devam ser amplamente informados e tenham a disponibilidade de expressar os seus pontos de vista, devendo ser garantidas técnicas para assegurar cumulativamente a legitimidade, compreensibilidade, sinceridade e rigor do que dizem. Nada deve ser deixado fora da mesa, com o objectivo de procurar um compromisso entre diferentes motivações, tendo em atenção os diferentes meios (onde se integram saberes e experiências), conhecimento sobre a realidade/contexto e crenças e valores (diferentes noções sobre responsabilidade, compreensão, integridade, igualdade, solidariedade, dignidade, justiça e liberdade) (Innes & Booher, 2004).

A importância do estilo de discussão é algo particularmente referenciado na literatura. Healey (1996:213) e Tewder-Jones & Thomas (1998:137) referem a importância de se criar um ambiente inclusivo, assegurando que as questões são claras, percebidas por todos, e desconstruindo eventuais entendimentos preconceituosos. Os autores referem que isto é particularmente difícil de fazer, quer pela natureza multicultural das comunidades, pela forma de expressão (baseada na sua educação, formação, personalidade), pela complexidade e interconectividade das questões, quer ainda pela maior ou menor prática de rotinas de participação, assim como pela natureza e o respeito da mediação do diálogo.

Tait & Campbell (2000) reflectem sobre a questão da linguagem e a complexidade relacionada com a linguagem e discurso. Os autores referem que a forma como a linguagem cria “a verdade” influencia a forma como ela é vista como “conhecimento”, sugerindo que a linguagem pode assim afirmar-se como um veículo da estruturação do poder. Na mesma linha, Mourato (2009) alerta para o facto de a comunicação (linguagem) poder reflectir ou criar ambiguidade que, normalmente, habita a relação entre poder e técnicos.

Assinale-se ainda a importância das plataformas digitais como forma de apoio à participação, à organização da informação e criação de espaços de ligação digital/real.

O quinto requisito, que se liga com o anterior, tem a ver com a necessidade de clarificar as motivações dos diferentes actores em presença e os papéis que vão ter na participação, de forma a assegurar transparência dos processos. Esta questão decorre da discussão entre

consenso e o conflito discutido por Fleibjerg (1998). Esta clarificação é importante para garantir que toda a tarefa de planeamento pode (e deve) ser tornada pública e executada de forma transparente e que não existem questões “por debaixo da mesa”(Sanoff, 2000).

O sexto requisito postula que o processo participativo tem de seleccionar os instrumentos, metodologias e condições adequados (logísticos, organizativos,...) às condições locais (constrangimentos e recursos), às necessidades, capacidades, conhecimento e recursos dos actores e deve ser estruturado, contínuo, faseado e organizado (Laurian, 2009).

O último requisito é ir prestando contas durante o exercício, para que os actores sintam que vale a pena participar.

Contudo, esta abordagem dos requisitos deve ter em conta o seguinte conjunto de limitações que devem procurar balizar o âmbito da aplicação da participação.

## **LIMITAÇÕES**

Albrechts (2002:35) identifica três tipos de barreiras à participação: barreiras estruturais, culturais e de efeito da cultura de governo. No primeiro caso, as barreiras estruturais, identifica razões como a segregação social, opressão, dominação, marginalização ou exclusão dos grupos sociais mais desfavorecidos, pelas elites, como resultado das forças sistémicas de poder (economia, política, justiça, media) que condicionam o exercício da participação. No segundo caso, barreiras culturais, o mesmo autor refere a fragilidade dos códigos culturais para a participação, falta de competências específicas para a compreensão da complexidade do sistema político e governativo, falta de conhecimentos, confiança e linguagem, uma profunda desconfiança na capacidade de mudar, falta de integração em colectivos locais e postura individualista, além da ausência de experiência em negociação. No terceiro, a cultura ou estilo de governo, que, segundo Albrechts, inclui a falta de confiança, frustração com resultados da governação e alienação com a vida e acção colectivas.

Acontece que, muitas vezes, o diálogo entre actores promotores da participação e os restantes actores não corre bem, devido a deficiências do promotor - porque tem dificuldade em fazê-lo (não o sabe fazer) ou não acha relevante (os interlocutores não dominam os assuntos, não têm conhecimentos úteis).

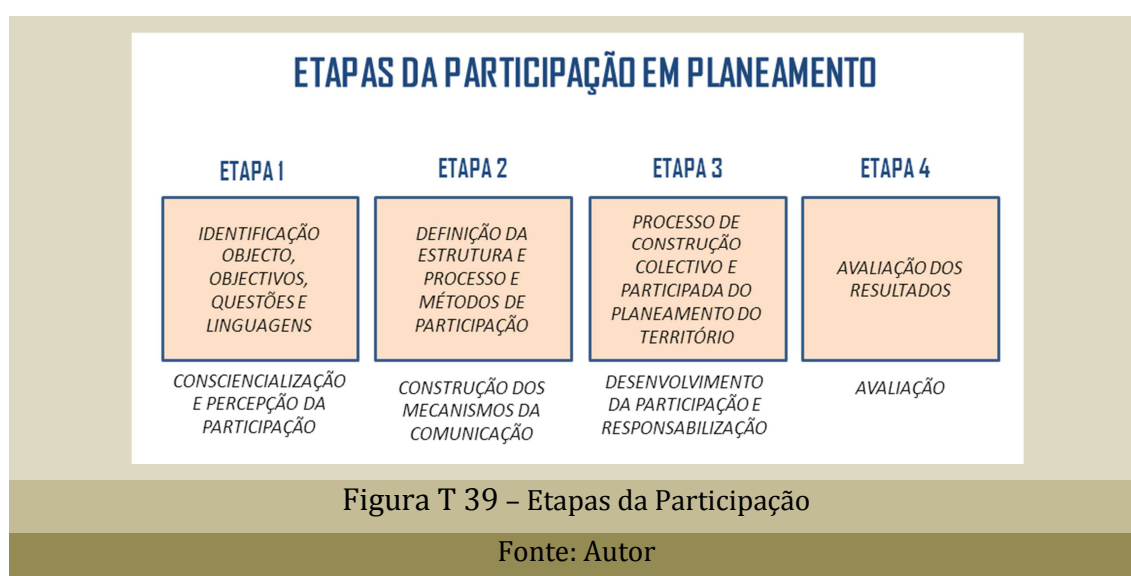
Existe uma cultura governativa que entende que não tem de promover a participação, pois os decisores têm uma legitimidade garantida pelo voto, entendendo que é seu dever assumir total responsabilidade pelas decisões. Esta situação pode esconder algumas barreiras culturais atrás mencionadas, nomeadamente algumas dificuldades de negociação com interesses difusos, muitas vezes contraditórios, ou receio, porque questiona os interesses dominantes, ou porque consome tempo ou, ainda, por receio das reacções.

Para além disso, e no domínio da prática da participação em planeamento do território, existe dificuldade em sustentar as dinâmicas de participação dos actores envolvidos, uma vez que decrescem as condições iniciais de entusiasmo e beligerância ou, simplesmente, diminui o interesse da maioria dos participantes.

## 5.2. INSTRUMENTOS, PALCOS E TIPOLOGIAS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

### 5.2.1. ETAPAS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO

A revisão da literatura permite identificar três tipos de etapas da participação. Uma primeira etapa está relacionada com o processo de consciencialização e percepção, que passa pela identificação do objecto da participação, objectivos, questões e linguagens. Uma segunda relacionada com a construção dos mecanismos da comunicação (estrutura e processo de participação; diferentes métodos). Uma terceira, é o desenvolvimento da participação e a responsabilização dos actores (processo de construção colectivo e participado do (instrumento de) planeamento do território). Uma última é a avaliação dos resultados.



Procurando identificar as questões críticas em cada uma das etapas é possível dizer que, primeira etapa, é importante perceber a natureza e constituição da equipa de coordenação e os recursos disponíveis e os objectivos e grau/tipologia de participação desejada, face aos objectivos do planeamento do território. Na segunda etapa, a preocupação deve centrar-se na escolha dos instrumentos e dos métodos de participação, tendo em conta as especificidades do objecto de planeamento (território e actores em presença), os recursos disponíveis e os “timings” do planeamento do território (diferentes etapas metodológicas e os prazos para a sua execução). Na terceira etapa, a primeira do lançamento formal da participação, inicia-se o desenvolvimento participativo do planeamento do território, com a utilização coerente e articulada dos diferentes instrumentos de participação (informativo, diálogo e capacitação) em cada uma das etapas de planeamento (identificação do problema ou questão crítica, recolha de evidência, diagnóstico e objectivos, quadro de referência (alternativas), instrumentos e propostas de acção, acção, avaliação e monitorização). Neste momento, é fundamental o papel do facilitador/mediador da participação e a utilização de competências de procura de gestão de conflitos/consensos, numa formulação de compromisso (mais ou menos alargada). Na última etapa, a monitorização e avaliação, pretende-se avaliar o grau de cumprimento dos objectivos da participação, à luz dos objectivos do planeamento do território e o nível de satisfação dos participantes e decisores.

Com base na proposta de Stoker et al (2001) e na leitura crítica de instrumentos participativos (Agenda 21 e Orçamento Participativo) produziu-se uma identificação de tipologias de instrumentos de participação, centradas em três motivações: a informativa, o diálogo e a capacitação/educação.

Quadro T 16– Tipologia de instrumentos de participação

TIPOLOGIAS DE INSTRUMENTOS	EXEMPLOS
<b>Informativo</b>	
Edital	Consulta formal (Preventiva e Discussão Pública)
Exposição	Exposição de IPT
Material de divulgação	Folhetos, brochuras, newsletter, livros
Documentos	Documentos técnicos e não técnicos
Notícias	Notícias nos media
Inquéritos	Inquéritos de satisfação/ opinião,
Referendo	Referendos
Apelos públicos	Abaixo-assinados, manifestações
Site	Site interactivo
<b>Diálogo</b>	
Atendimento telefónico	Linhas de atendimento
Atendimento ao público	Diálogo com cidadãos/actores
Entrevistas	Auscultação de experts, institucionais, actores-chave
Reuniões semi-privadas	Encontros com grupos-alvo
Reuniões Públicas	Fóruns de debate com utentes/residentes
Conferências/ Seminários	Encontros técnicos
Mailing-list	Redes de correio electrónico
Redes Sociais	Grupos, Sites FB ou Twitter
<b>Capacitação/educação</b>	
Charretes	Design Studio
Grupos de trabalho	Painel de cidadãos/especialistas,
Comissões consultivas	Grupos focais/comissões consultivas
Actividades educativas	Concursos Escolares
Casa da Cidadão	Casa do Povo
Formas itinerantes de participação	Caravana da Participação (OP)

Fonte: Autor

A observação do quadro permite concluir o seguinte: i) em primeiro lugar, a existência de um vasto conjunto de instrumentos/ferramentas para fortalecer e robustecer as práticas de participação. A utilização adequada e combinada dos instrumentos cria a oportunidade de constituir “micro-palcos participativos”, espaços de interacção entre decisores/actores, que se podem transformar em momentos e práticas de transformação e capacitação, aquilo que Albrechts designa por “práticas transformativas”; ii) em segundo, a existência de graus de crescente complexidade dos instrumentos e do seu desenvolvimento, à medida que se avança dos instrumentos informativos para os de diálogo e de capacitação/educação; iii) em terceiro, a necessidade de cuidar da natureza da informação a disponibilizar (Brody et al, 2003:259), quer de natureza técnica e não técnica, dependente das características dos actores destinatários; iv) por último, a percepção que, do conjunto, só um número restrito dos instrumentos de participação são, normalmente,



obrigatórios por lei, isto é, dos vinte e três instrumentos, só um número restrito é normalmente usado.

Os diferentes instrumentos têm diferentes objectivos, ocorrências e relações com actores.

Quadro T 17 – Tipologia de instrumentos de participação e relação com actores

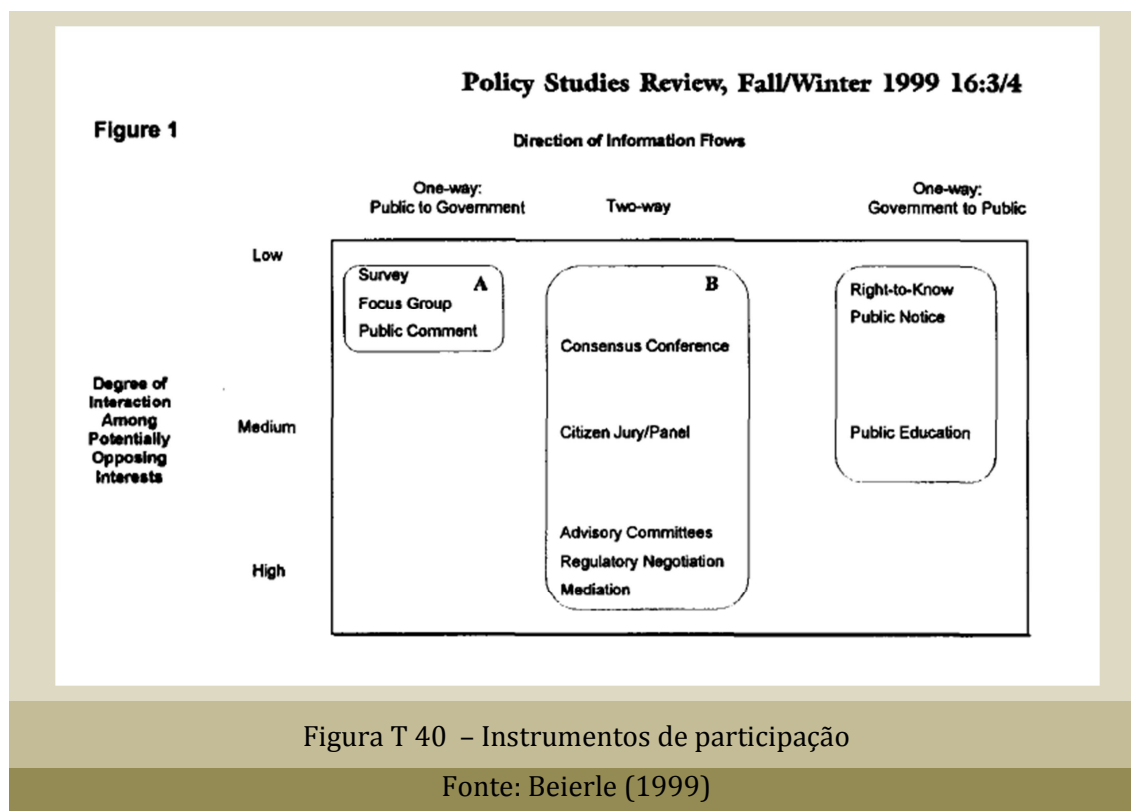
TIPOLOGIAS DE INSTRUMENTOS	Frequência	Relação com actores
<b>Informativo</b>		
Exposição	Pontual	Unilateral (Decisor -> Actor)
Material de divulgação	Pontual	Unilateral (Decisor -> Actor)
Documentos	Pontual	Unilateral (Decisor -> Actor)
Notícias	Pontual	Unilateral (Decisor/media -> Actor)
Inquéritos	Pontual	Unilateral (Decisor -> Actor)
Site	Regular	Unilateral (Decisor -> Actor)
Edital	Pontual	Unilateral (Actor -> Decisor)
Referendo	Pontual	Unilateral (Actor -> Decisor)
Apelos públicos	Pontual	Unilateral (Actor -> Decisor)
<b>Diálogo</b>		
Atendimento telefónico	Regular	Bilateral
Atendimento ao público	Regular	Bilateral
Entrevistas	Pontual	Bilateral
Reuniões semi-privadas	Pontual	Multi-lateral
Reuniões Públicas	Pontual	Multi-lateral
Conferências/ Seminários	Pontual	Multi-lateral condicionada
Mailing-list	Regular	Multi-lateral condicionada
Redes Sociais	Regular	Multi-lateral condicionada
<b>Capacitação/educação</b>		
Charretes	Pontual	Multi-lateral
Grupos de trabalho	Regular	Multi-lateral
Comissões consultivas	Regular	Multi-lateral
Actividades educativas	Pontual	Multi-lateral
Casa da Cidadão	Regular	Multi-lateral
Caravanas temáticas	Pontual	Multi-lateral

Fonte: Autor

A leitura do quadro permite perceber como os diferentes instrumentos se adequam a diferentes grupos de cidadãos/actores. Identificam-se duas tipologias, segundo a frequência e a relação com actores. No primeiro caso, a tipologia de instrumentos relacionados com a frequência, identificam-se os instrumentos de utilização pontual ou regular. No primeiro caso estão sobretudo os instrumentos informativos e no segundo os instrumentos de diálogo e capacitação. No segundo caso, a tipologia relacionada com a relação com os actores, reconhecem-se quatro tipologias, as unilaterais (sentido decisor-> actor e actor-> decisor), as bilaterais (entre decisor e actor), as multilaterais (entre decisor e vários actores) e as multilaterais condicionadas (entre decisor e vários actores, mas com participação condicionada).

Emergem desta análise a importância do papel do mediador/facilitador da participação e a necessidade de discutir as suas competências e formas de articulação com actores, algo que discutiremos no capítulo seguinte.

Beierle (1999:88) sugere um interessante esquema de articulação dos instrumentos de participação, de acordo com o grau de interacção entre actores (do mais elevado ao mais baixo) e a relação entre actores (da unilateral à bilateral).



Este esquema sustenta a tipologia e quadro analítico atrás produzido e introduz a questão da gestão dos interesses conflitantes que iremos desenvolver no capítulo seguinte, isto é, mostra que é fundamental identificar, do conjunto dos instrumentos, aqueles que possuem maior potencial para perceber a natureza dos interesses em presença, para tornar claros os conflitos, dar voz aos actores com menos capacidade de intervenção e para construir espaços de construção de consenso ou compromisso (Flyvbjerg, 1998).

Procurando aprofundar a discussão sobre a natureza dos instrumentos de participação, desenvolveu-se uma explicitação dos objectivos que cada um deles visa atingir e uma análise comparativa com a articulação dos objectivos gerais da participação.

Quadro T 18 – Tipologias de instrumentos/Objectivos de Participação

TIPOLOGIAS DE INSTRUMENTOS	OBJECTIVOS ESPECÍFICOS	OBJECTIVOS GERAIS			
		01	02	03	04
<b>Informativo</b>					
Exposição	Apresentar documentos desenhados (dimensão visual) sobretudo em momentos avançados – mostra de resultados dos produtos do PT;		XX	XX	
Material de divulgação	Informar sobre PT (em diferentes etapas)		XX	XX	
Documentos	Informar sobre PT (em diferentes etapas)		XX	XX	
Notícias	Informar sobre questões particulares ou gerais do PT			XX	
Inquéritos	Auscultação generalizada e recolha de informação	XX	XX		
Site	Difusão alargada de informação			XX	
Editais	Ouvir formalmente os cidadãos sobre PT; direitos adquiridos;	XX	XX		
Referendo	Ouvir formalmente os cidadãos sobre questões concretas com impacto no PT	XX	XX		
Apelos públicos	Informação proveniente dos actores para o decisor do PT	XX	XX		
<b>Diálogo</b>					
Atendimento telefónico	Dar oportunidade para apresentar micro-problemas à distância	XX	XX		
Atendimento ao público	Dar oportunidade para apresentar micro-problemas de forma presencial	XX	XX		
Entrevistas	Recolha de informação e auscultação de opinião dum actor específico	XX	XX		
Reuniões semi-privadas	Recolha de informação e auscultação de opinião de grupos de actores	XX	XX		
Reuniões Públicas	Apresentação de resultados e auscultação de opinião de todos os actores	XX	XX		
Mailing-list	Criar plataforma de diálogo on-line entre actores	XX	XX		
Redes Sociais	Criar grupos de interesse e debate temático		XX		
<b>Capacitação/educação</b>					
Conferências/Seminários	Debate técnico sobre matéria; apresentação de resultados;	XX		XX	
Charretes	Criação de ideias e projectos;	XX		XX	XX
Grupos de trabalho	Auscultação prévia de técnicos;	XX	XX	XX	XX
Comissões consultivas	Auscultação prévia de elementos relevantes;	XX	XX	XX	
Actividades educativas	Formação cívica		XX	XX	XX
Casa da Cidadão	Criação de espaços de encontro regular da comunidade			XX	XX
Caravanas temáticas	Conhecimento informado pelos actores no território			XX	XX

Fonte: pessoal

Legenda (1): XX relação forte; \_ relação frágil

Legenda (2):

01 Conhecimento da realidade (objecto e actores)

02 Integração dos actores e seus contributos e informação/educação dos actores

03 A mobilização e alinhamento dos meios e motivações dos actores

04 Construção de compromissos

A análise do quadro permite perceber uma maior proximidade dos instrumentos de informação/diálogo com os objectivos gerais 01 (Conhecimento da realidade) e 02

(Integração dos actores e seus contributos e informação/educação dos actores) e dos instrumentos de capacitação/educação com objectivos gerais O3 (A mobilização e alinhamento dos meios e motivações dos actores) e O4 (Construção de compromissos), o que mostra a necessidade de uma abordagem holística da participação, articulando diferentes instrumentos, se se pretende atingir, verdadeiramente, os objectivos da participação. Dito de outra forma, se tal não ocorrer é pouco provável que os objectivos da participação sejam alcançados.

Uma análise das potencialidades e limitações dos diferentes instrumentos de participação mostra que a sua utilização deve ser equilibrada, ponderada e adaptada a cada situação. A revisão da literatura mostrou como a sua utilização indevida gera críticas e descredibilização.

A implementação do conjunto de instrumentos de participação em planeamento do território, para ser eficaz, implica também uma leitura cuidada dos requisitos, não só de natureza metodológica, como atrás foi referido, mas operativa, uma liderança e mediação que inspire confiança, a existência de objectivos claros e percepção das motivações dos diferentes actores em presença. Por último, é fundamental que a sua utilização seja avaliada e que sejam prestadas contas sobre resultados obtidos com cada instrumento.

Quadro T 19 – Instrumentos de Participação: Potencialidades e Limitações

TIPOLOGIAS DE INSTRUMENTOS	Potencialidades	Limitações
<b>Informativo</b>		
Exposição	permite visualização; itinerância;	carácter unilateral; não explicativo;
Material de divulgação (folhetos)	portátil; informativo de forma sintética;	não tem detalhe; marketing;
Documentos (técnicos e não técnicos)	Formativo e informativo	Complexidade da linguagem técnica para público não técnico
Notícias	replicável; baixo custo; larga escala;	“Biased”; filtrada; parcial;
Inquéritos	produção de conhecimento;	Custo;
Site	baixo custo; larga escala; grande capacidade armazenamento de info;	Iliteracia digital e público-alvo
Edital	valor legal	Burocrático;
Referendo	larga escala	Custo; enquadramento legal; abstencionismo;
Apelos públicos	baixo custo; ampliação por outros meios	
<b>Diálogo</b>		
Atendimento telefónico	Esclarecimento imediato; situações particulares;	Exigente em meios humanos qualificados; não adequado a grupos desfavorecidos;
Atendimento ao público	Esclarecimento face-a-face; situações particulares;	Exigente em meios humanos qualificados;
Entrevistas	Recolha profunda de informação;	Exigente em meios humanos qualificados;
Reuniões semi-privadas	Permite troca de opiniões entre actores	Custo; Exigente em meios humanos qualificados;
Reuniões Públicas	Auscultação da comunidade; democrática;	Custo; Exigente em meios humanos qualificados; manipulação grupos interesse
Mailing-list	Baixo custo; permite interacção permanente entre actores;	Exigente em meios humanos qualificados (moderação); grupos-alvo limitados; Lurking (membros

		passivos);
Redes Sociais	Baixo custo; dirigida a grupos de interesse;	Exigente em meios humanos qualificados; grupos-alvo limitados
Capacitação/educação		
Conferências/ Seminários	Esforço de diálogo e capacitação	Custo; Exigente em meios humanos qualificados; grupos-alvo limitados;
Charretes	Espaço de criação;	Custo; Exigente em meios humanos qualificados;
Grupos de trabalho	Discussão técnica	Tempo dos actores
Comissões consultivas	Auscultação técnica e cidadã	Tempo dos actores
Actividades educativas	Formação de cidadãos mais jovens; articula com educação;	Custo; Logística; Exigente em meios humanos qualificados;
Caravanas temáticas	Conhecimento informado pelos actores do território	Custo; Logística
Casa da Cidadão	Formação de cidadãos	Custo; Logística

Fonte: Autor

Finalmente, com base na escada de participação (Arnstein, 1968) pode agregar-se o seguinte conjunto de instrumentos:

Quadro T 20 –Instrumentos/Graus de participação

Tipos	Não participação		Participação mitigada			Participação alargada (poder do cidadão)		
	M	T	I	C	A	P	DP	CC
Informativo								
Exposição	X	X	X					
Material de divulgação	X	X	X					
Notícias	X	X	X					
Inquéritos				X				
Site			X					
Edital			X					
Referendo								X
Apelos públicos								X
Diálogo								
Atendimento telefónico			X	X				
Atendimento ao público			X	X				
Entrevistas				X	X			
Reuniões semi-privadas				X	X			
Reuniões Públicas				X				
Conferências/ Seminários			X	X				
Mailing-list					X	X		
Redes Sociais			X					
Capacitação/educação								
Charretes						X		
Grupos de trabalho					X			
Comissões consultivas					X			
Actividades educativas								
Caravanas temáticas							X	
Casa da Cidadão								X

Fonte: Autor

Legenda: Manipulação (M), Terapia (T), Informação (I), Consulta (C), Aconselhamento (A), Parceria (P), Delegação do Poder (DP), Controle do Cidadão (CC)

O quadro permite perceber o enfoque significativo do conjunto de instrumentos nas formas mitigadas de não participação, mas também a emergência de novas formas de participação, onde o poder dos actores/cidadãos, no processo de decisão, assume maior preponderância.

Da análise produzida até aqui, falta discutir os resultados da participação, isto é, o produto do esforço participativo dos actores e a sua relação com os fins da participação. A literatura ligada à participação em planeamento do território, particularmente no caso português, explicita o significativo peso dos contributos relacionados com os interesses particulares, sobretudo de natureza espacializada (interesses relacionados com o uso do solo) e não espacializada (ligada com a defesa de objectivos, estratégias, acções corporativas). Em menor número emerge a defesa de interesses colectivos.

A pouca relevância, na prática profissional, dos fins da participação discutidos nesta tese doutoral (F1 - Reforçar a legitimidade e a clarificação e defesa do interesse colectivo; F2 - Tornar o processo de planeamento mais justo, transparente e accountable; F3 - Tornar os actores mais resilientes, capacitados e mobilizados para a acção colectiva, F4 - Promover uma acção colectiva mais eficiente e eficaz) apela à necessidade de olhar de uma forma mais profunda para a utilização dos seus diferentes instrumentos e para as metodologias da sua aplicação.

Um meio de produzir a análise dos instrumentos é perceber as formas como têm sido aplicados, identificando-se três tipologias: as formas top-down, em que os instrumentos são promovidos pela Administração Pública Local, as formas bottom-up (ou grass-root) - instrumentos promovidos por cidadãos ou grupos de cidadãos -, e as formas híbridas, em que a promoção dos instrumentos compete a organismos independentes (ONG, Universidades e Privados). Cada um deles será desenvolvido nos próximos pontos.

### 5.2.2. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO (TOP-DOWN)

Para procurar perceber a forma como os instrumentos de participação têm vindo a ser utilizados no planeamento do território, numa perspectiva “top-down”, promovida pelos promotores de planeamento, importa situar, ainda que para já de forma genérica, a forma como têm evoluído ao longo do tempo e das diferentes metodologias de planeamento (Lane, 2005), sem prejuízo de uma avaliação mais detalhada no capítulo seguinte.

Quadro T 21 - Metodologias de Planeamento (MP)/Participação

Método de Planeamento/ Participação no PT	Tipos de participação (segundo Arnstein)
MP by Design (Blue Print)	Manipulação; Terapia; Informação;
MP Racional compreensivo	Informação; Consulta; Aconselhamento
MP Incrementalista	Informação; Consulta; Aconselhamento
MP Estratégico	Aconselhamento; Parceria; Delegação do Poder;
MP Colaborativo	Parceria; Delegação do Poder; Controle do Cidadão
MP Evidence based	Aconselhamento; Parceria;

Fonte: Lane (2005) e autor

De forma sucinta, pode dizer que tem havido uma crescente evolução no modo como a participação tem sido considerada nas diferentes metodologias de planeamento, segundo as diversas tipologias definidas por Arnstein. Partindo de uma concepção centrada nos graus mais baixos da “escada da participação”, identificada nas primeiras famílias de metodologias de planeamento, assistiu-se, sobretudo com as metodologias colaborativas, a uma crescente relevância da participação, na qual emergem como exemplo os exercícios de delegação de poder associados a figuras como o Orçamento Participativo.

Numa análise crítica da forma como a participação tem sido considerada na elaboração de planos territoriais em Portugal (SEALOT/MEPAT, 1999), é possível concluir que, do ponto de vista metodológico, os instrumentos tiveram uma abordagem reactiva, caracterizada por um procedimento burocrático e demorado (de longa duração), um frágil debate institucional (local, regional e nacional) e um diminuto envolvimento dos “stakeholders”, quer cidadãos, quer outros actores, o que, associada à crescente diminuição da intervenção pública, conduziu a uma fragilização das condições de implementação dos planos, quase só centrada nos procedimentos administrativos de licenciamento de projectos privados e não nas condições de implementação das propostas do plano.

Pereira (2009) refere que os últimos anos permitiram dar “um salto qualitativo sob o ponto de vista formal”, com a introdução de novas oportunidades de participação dos cidadãos, “persistindo, no entanto, muitas debilidades na articulação intersectorial e inter-níveis” (entre os actores com meios directos e indirectos, atrás mencionados)”, sendo que o resultado desta actividade resultou sobretudo na “consolidação de uma cultura de Plano (Plano-Produto), mas não de uma cultura de Planeamento (Plano-Processo)” (ibidem:824).

Torna-se, contudo, importante procurar perceber algumas das razões explicativas dos problemas atrás descritos. Segundo Pereira (2003), isto deveu-se a um conjunto diverso de razões, algumas relacionadas com o conceito de planeamento – perspectiva reactiva - outras relacionadas com desarticulação entre actores públicos, com alguma falta de esforço de coordenação, devido ao receio de perda de liderança ou protagonismo, e por deficiências ao nível do processo técnico de elaboração (pouca experiência das equipas e dificuldade em gerir o carácter multidisciplinar), do processo de acompanhamento (administração com pouca experiência e com quadros técnicos limitados) e do processo de participação pública (limitada à fase final do Plano - inquérito público).

Numa análise à forma como os exercícios de planeamento do território (na sua diversidade de instrumentos) consideram os instrumentos de participação<sup>40</sup>, é possível concluir (Quadro T22):

- Utilização regular dos instrumentos de natureza informativa sobretudo nas etapas finais (inquérito público);
- Utilização frequente dos instrumentos de diálogo, de natureza bilateral, sobretudo numa perspectiva de auscultação numa fase inicial e intermédia do exercício, e multilateral, de apresentação de resultados, sobretudo nas fases finais;
- Utilização esporádica dos instrumentos de capacitação e educação de actores;

A realidade de frágil utilização da vasta panóplia de instrumentos de promoção da participação, mostra que esta ainda é entendida, em muitos casos, como uma obrigação regulamentar que se não for cumprida pode ter consequências legais ou financeiras (Chamusca, 2010:53). Existe também o receio de que a criação de vários instrumentos

---

<sup>40</sup> A cinzento, assinalam-se os instrumentos que a literatura sobre a matéria mais referencia (Oliveira (2000); Lourenço et al (1998); Pena (2005); Crespo (2003); Gomes (2007))

possa criar ruído na elaboração do exercício ou condicionar o seu desenvolvimento, retirando a liberdade ao promotor.

A utilização dos instrumentos condiciona de forma directa a natureza da participação. Segundo Joye (1999:99), a realização de modalidades de participação na forma de inquérito público produz um efeito circunscrito e localizado e mobilizador de públicos específicos, nomeadamente os portadores de interesses particulares, em particular fundiários. Crespo (2003), num estudo sobre a participação pública nos inquéritos públicos na AML, chegou à mesma conclusão, referindo que a “atitude geral foi tendencialmente passiva, revelando uma fraca propensão para participar na condução dos assuntos da comunidade, o que em parte justifica os níveis de participação verificados nos processos de planeamento analisados”.

Chamusca (2010:54) vai ao encontro da ideia anterior, referindo que a selecção dos instrumentos é produzida de acordo com a tipologia de actores mais relevantes no exercício, “em função de proximidades temáticas e institucionais”. Por outro lado, a escolha dos instrumentos resulta também da tentativa do promotor de manter o seu “relacionamento hierárquico” na relação com os restantes actores.

Um estudo realizado pela Universidade de Aveiro para a DGOTDU, sobre a utilização das TICE na elaboração de instrumentos de ordenamento do território (Castro et al 2007), corrobora estas conclusões. Segundo o estudo, a grande maioria das autarquias não usavam as TICE como instrumento de comunicação com os seus cidadãos, em matérias de planeamento, e quando o fazem é de forma pontual, sem conteúdo relevante ou procura de obter “feed-back”.

Ainda assim, mais recentemente, assiste-se à emergência da utilização das ferramentas digitais para promover uma maior aproximação aos actores e cidadãos, sobretudo com uma preocupação informativa, mais do que proporcionadora de diálogo ou de promoção de um esforço de capacitação.

Curiosamente, em Portugal, são hoje os instrumentos fora do sistema formal de planeamento do território a área onde se estão a dar as maiores inovações em termos da utilização de ferramentas de participação dos actores, sendo os exemplos principais o Orçamento Participativo e a Agenda 21 Local (Vasconcelos, 2001; Vasconcelos & Batista, 2002).

Quadro T 22 - Tipologias de Instrumentos/Etapas de Planeamento

TIPOLOGIAS DE INSTRUMENTOS		E1	E2	E3	E4	E5	E5+1
Informativo							
Edital	Consulta formal	XX			XX		
Exposição	Exposição de IPT		X		XX		
Material de divulgação	Folhetos e brochuras	X			X		
Documentos	Documentos técnicos e não técnicos				XX		
Notícias	Notícias nos media	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Inquéritos	Inquéritos de satisfação/ opinião,		XX				
Referendo	Referendos					XX	
Site	Site interactivo	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Diálogo							
Atendimento telefónico	Linhas de atendimento	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Atendimento ao público	Diálogo com cidadãos/actores	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Entrevistas	Auscultação de experts		XX		XX		



Reuniões semi-privadas	Encontros com grupos-alvo		XX	XX	XX		
Reuniões Públicas	Fóruns de debate com utentes/residentes	XX	XX		XX		
Mailing-list	Redes de correio electrónico	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Redes Sociais	Grupos, sites FB ou Twettwer	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Capacitação/educação							
Conferências/ Seminários	Encontros técnicos			XX	XX	XX	
Charretes	Design Studio				XX	XX	
Grupos de trabalho	Painel de cidadãos/especialistas,		XX		XX		
Comissões consultivas	Grupos focais/comissões consultivas		XX		XX		
Actividades educativas	Concursos Escolares	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Casa da Cidadão	Casa do Povo	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Caravanas temáticas	Caravana da Participação (OP)		XX		XX		

Fonte: Autor

Legenda (1): XX mais frequente; X pouco frequente

Legenda (2) E1- IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA OU QUESTÃO CRÍTICA; E2- RECOLHA DE EVIDÊNCIA, DIAGNÓSTICO & OBJECTIVOS; E3- QUADRO DE REFERÊNCIA (ALTERNATIVAS); E4- INSTRUMENTOS & PROPOSTAS DE ACÇÃO; E5 - ACÇÃO; E5+1- AVALIAÇÃO & MONITORIZAÇÃO

### 5.2.3. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO (BOTTOM-UP)

Para além dos instrumentos de participação promovidos (“top-down”), começam a surgir formas de participação bottom-up, desenvolvidas por iniciativa de cidadãos e grupos de cidadãos.

Boonstra & Boelens (2011) introduzem o conceito da “self organization”, referindo-se a iniciativas surgidas da sociedade civil, através de redes autónomas baseadas na comunidade, fora do controle do governo e que participam no desenvolvimento da construção do território e no planeamento do território. Esta noção surge associada à noção de sociedade complexa, na qual existem movimento contínuo e interminável e interacção entre diferentes elementos (pessoas, lugares e instituições), através da qual surgem iniciativas espontâneas, sem serem controladas pela administração. Estas práticas participativas auto-organizadas têm uma lógica diferente da dos processos participativos atrás referidos, pois não têm um quadro de objectivos definidos pela administração.

As formas de auto-organização estão relacionadas com as teorias da complexidade e dos sistemas adaptativos complexos, caracterizados por três características: não-linearidade (a ideia de que os processos estão sempre sujeitos a dinâmicas e mudança), co-evolução (a forma como os diferentes sistemas se influenciam, opondo-se ou sincronizando-se) e auto-organização (os limites impostos à capacidade de avaliação dum actor isolado, pela autonomia dos outros actores, e a sua habilidade para se organizarem como escolherem) (Teisman et al., 2009 in Boonstra & Boelens 2011).

O tema das formas de participação bottom-up começa a ganhar um crescente interesse por parte da literatura (Brugmann (2009), Castells (1988, 1989, 1996), Hamdi (1988, 2004, 2010), Hou (2010), Jacobs (xxx), Johnson (2001), Lerner (2003), Lydon et all (2011), Sassen (1991, 2002), Sennett (1970) e Zeiger (2012)).

As dinâmicas cívicas bottom-up, lideradas por grupos cívicos independentes e versáteis, que trabalham sobre problemas e questões concretas, articulando competências e saberes técnicos com engajamento cívico, começou a surgir nos Estados Unidos num movimento

designado por “Tactical Urbanism”, que visa mobilizar os cidadãos para intervir nas suas cidades, quer através de reflexão crítica, quer experimentando a aplicação de conceitos ligados ao urbanismo “low-cost” (intervenção cirúrgica - acupuntura urbana).

No quadro dos movimentos sociais urbanos - que têm a cidade como objecto de preocupação - existem dois tipos de movimentos: os de acção (“urbanismo de guerrilha”, “tactical urbanism”, “DIY urbanism”) e os de reflexão, que organizam debates, produzem pareceres e tomam posições (Associação de Cidadãos do Porto, Amigos d’Avenida).

A origem dos movimentos cívicos de acção pode encontrar-se nos anos 60, com Bonnie Ora Sherk, uma das pioneiras do urbanismo pop-up ou de intervenções espontâneas, com a criação do conceito *ParkingDay* em locais estratégicos da cidade de São Francisco. Trinta anos mais tarde, surge a *culture DIY Urbanism* (“do-it-yourself urbanism”) combinada com o “place-making” no espaço público das cidades, combinando arte, espaço público, infraestrutura, socialização.

Estas metodologias de participação cívica na construção da cidade são uma forma de cerzidura urbana, que junta as extremidades soltas do tecido urbano, as partes onde as pessoas se podem reunir em grupos pequenos e fazer a diferença imediatamente, fora dos processos de planeamento tradicionais. Têm uma forte componente de trabalho suportado pela dimensão digital que coloca ferramentas de “projeto” nas mãos dos cidadãos, para construir a sua cidade.

Estas formas de participação bottom-up seguem metodologias de planeamento informais: partem duma deliberação colectiva para a mudança, normalmente num local bem definido e delimitado; discutem soluções para os desafios de planeamento; constroem compromissos de curto-prazo e expectativas realistas; promovem iniciativas de baixo-custo e de benefício-elevado, desenvolvidas em contexto experimental para possível futura replicação (Lydon et al, 2011).

O desenvolvimento desta metodologia é potenciado pelo uso das novas tecnologias, que possibilitam uma rápida comunicação em rede, o acesso a informação, a construção de redes de conhecimento (empírico), a capacidade de sincronizarem a atenção para um problema e para trabalharem de forma colaborativa e quase simultânea para a construção de propostas de acção (Hill, 2010).

No entanto, Freire (2010) alerta para o facto de serem necessárias estratégias de capacitação dos cidadãos na apropriação da tecnologia e da informação, para evitar o desenvolvimento de acções políticas não-ortodoxas que pouco têm a ver com o urbanismo.

Para além disso, existem riscos destas intervenções gerarem um certa cultura NIMBY, como forma de resistência às mudanças estruturais dentro de determinados bairros gentrificados (Hill, 2010), aquilo que Sorkin designa por desenvolvimento de uma “cultura de oposição”, e não terem o carácter inclusivo que supostamente deveriam ter, sobretudo se funcionarem baseadas nas TICE.

As vantagens destas formas de participação é que são mais sofisticados do ponto de vista do engajamento dos cidadãos, ajudando a configurar um modelo de cidade que os cidadãos desejam e a oferecer-lhes ferramentas para a sua concretização, gerando projectos mais transparentes e com a particularidade interessante de mostrarem como podem os cidadãos agir de forma pró-activa na intervenção criativa nas suas cidades, projectos mobilizadores da comunidade (encontrar uma história/guião).

O segundo tipo de participação cívica bottom-up está relacionado com movimentos cívicos de reflexão e que actuam sobretudo em torno da crítica a projectos ou intervenções de planeamento.

Em Portugal, surgiu recentemente o movimento “Cidades pela Retoma”, uma iniciativa cívica com uma motivação de intervenção e reflexão sobre as cidades, num momento de transição e retoma, ligando pessoas com diferentes backgrounds profissionais. No âmbito deste movimento desenvolve-se actualmente o projecto Global City 2.0 (<http://www.globalcitynetwork.org/>) que é uma mapeamento mundial dos movimentos cívicos urbanos.

Para além disso, tem vindo a surgir um conjunto de movimentos cívicos de cidade em torno da discussão de projectos, um dos quais será analisado no capítulo dos casos de estudo – os Amigos d’Avenida.

Estes movimentos desenvolvem formas de actuação caracterizadas por metodologias de participação e de acção colectiva, que são quase sempre processos “ad hoc”, de escala extremamente reduzida e efeitos muito rápidos, ainda que descontrolados e imprevisíveis, e de natureza informal.

Ferrão (2011) chama a atenção para a natureza e representatividade dos movimentos cívicos. Refere o autor que “o número de movimentos cívicos tende a crescer à medida que a democratização e a descentralização do poder se aprofunda”, aumentando a “densidade e complexidade das respectivas interacções”, o que se pode traduzir numa certa fragmentação.

O papel e utilidade dos movimentos cívicos urbanos está dependente da capacidade, força, habilidade, inteligência e disponibilidade que tiverem para construir os nexos estratégicos entre o tempo - o tempo longo das modificações estruturais e o tempo lento dos processos de aprendizagem (das pessoas, das comunidades e das organizações) e o tempo instantâneo de muitas dinâmicas cívicas - os espaços – locais e os globais – e os diversos actores – com memórias, interesses e linguagens distintas - para produzir uma agenda transformadora.

Ferrão (2011) alerta para o facto do aumento de participação cívica não implicar, necessariamente, nem mais consciencialização pública (alteração de crenças e valores a favor da necessidade de mudança), nem mais democracia (reforço efectivo da participação em processos deliberativos), nem mais cidadania (maior capacidade e poder de contribuir para a mudança).

#### **5.2.4. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO (HÍBRIDA)**

Para além dos instrumentos de participação dos cidadãos desenvolvidos de forma “top-down” (pela administração), ou bottom-up (pelos próprios cidadãos), tem vindo a surgir um conjunto de instrumentos de promoção da participação no planeamento do território, feitos de forma híbrida.

Este tipo de promoção híbrida é desenvolvido por terceiros, através da criação de organizações que apoiam a participação dos cidadãos no planeamento do território, sobretudo organismos não-governamentais, com maior ou menor envolvimento da administração ou das comunidades locais. Mais recentemente, emerge igualmente como resultado da contratualização do planeamento com actores privados (Noronha, Alves Correia e Oliveira, 2011).

Começando por discutir a modalidade de contratualização do planeamento, prevista por legislação nacional, Noronha, Alves Correia e Oliveira (2011) alertam para os riscos desta figura, que concede a um particular ou a uma entidade privada o exercício de conduzir o acto de planeamento territorial. Referem que a mesma “não pode obstaculizar, em momento algum, o exercício dos poderes públicos municipais” em particular os “princípios da indisponibilidade do poder de planeamento, da irrenunciabilidade do exercício dos poderes públicos e da inalienabilidade da competência”.

Alves Correia (2009) refere mesmo que “em caso algum, a celebração de um contrato para planeamento pode colocar em causa as regras procedimentais de formação dos planos, acarretando a subtracção dos mesmos aos trâmites a que estão sujeitos por força da lei”, sendo o município sempre o titular do exercício de planeamento.

Noronha, Alves Correia e Oliveira (2011) sublinham que os “contractos de planeamento, enquanto contractos administrativos sobre exercícios de poderes públicos, têm latente uma autêntica condição resolutiva implícita, a qual consubstancia, para a autarquia, uma reserva de manutenção dos elementos de facto e de direito tidos em conta no momento da celebração do contrato” o que conduz, nas palavras de Oliveira (2003 e 2008), citado pelos anteriormente referidos, ao facto de “a obrigação da câmara [acertada, com o particular, no contrato para planeamento] deixar de existir se os pressupostos se alteraram, designadamente, quando no procedimento de elaboração do plano subsequente à celebração do contrato surgirem novos dados a ponderar, trazidos, nomeadamente, pelas outras entidades que intervêm no procedimento ou pelos particulares nas fases especificamente previstas para a sua participação”.

Num outro nível, relativamente à promoção de formas inovadoras de participação, Carpenter & Brownhill (2008) desenvolvem uma investigação sobre o envolvimento de ONG no apoio e promoção do planeamento do território, estudando o funcionamento do “Planning Aid”, uma agência não-governamental britânica financiada por fundos públicos, com mais de trinta anos de existência, que tem como função o apoio à actividade do planeamento, sobretudo dos grupos mais desfavorecidos.

A importância deste tipo de organizações é particularmente relevante, sobretudo num contexto em que é ainda evidente a existência de uma cultura democrática elitista e que o poder local desvaloriza a importância da participação pública.

Os objectivos desta organização passam por: construir a capacidade de planeamento de comunidades economicamente fragilizadas e socialmente excluídas e de as assistir na conformação do ambiente físico, social e económico; desenvolver uma rede de serviços no país capaz de identificar, envolver e responder eficazmente às necessidades atrás mencionadas (RTPI).

A agência usa dois tipos de instrumentos: i) uma linha telefónica para desenvolver aconselhamento e advocacia; o aconselhamento é um serviço reactivo, enquanto o segundo, para situações mais complexas, tem um acompanhamento mais prolongado; ii) um serviço de planeamento da comunidade que envolve educação ambiental, construção de capacidade local e apoio ao envolvimento directo das comunidades no planeamento do território.

Estes dois tipos de funções criam alguma tensão na articulação entre comunidade e poderes locais, na procura de consenso (mais na linha da democracia representativa), sendo que o segundo conduz ao empoderamento das comunidades desfavorecidas, para que a sua voz seja ouvida (mais na linha da democracia deliberativa) (Carpenter & Brownhill, 2008).

Segundo os autores citados, no quadro da segunda perspectiva, o uso das ferramentas à distância - a linha telefónica - revelou-se de menor potencial para o encorajamento da participação de cidadãos que normalmente não o fazem, nem reconhece as diferentes habilidades dos cidadãos. Para além disso, o serviço de consultoria, apesar de ter revelado a sua utilidade enquanto espaço de diálogo entre actores, não cumpriu os seus objectivos, pois o seu carácter não formal tornou os resultados do processo não vinculativos. Por outro lado, os cortes financeiros e regras de gestão, segundo a New Public Management (NPM) levam a que a organização se sinta levada a privilegiar as respostas quantitativas em detrimento de qualitativas (mais demoradas).

Uma das dimensões bem-sucedidas está relacionada com o desenvolvimento da componente pedagógica, nomeadamente com a realização de concursos e eventos, que se revelaram particularmente mobilizadores da comunidade.

Mais recentemente, surgiu no Reino Unido, no quadro da política do “New Localism”, o serviço de “Free advice for communities to support neighbourhood Planning”<sup>41</sup>. Segundo a iniciativa, as comunidades locais passam a ter apoio técnico especializado gratuito, assegurado por um conjunto de instituições de referência,<sup>42</sup> para as ajudar a construir os seus planos locais, em 'colaboração' com as autarquias locais.

Para além destas metodologias, tem vindo a surgir também o envolvimento das universidades, como promotoras de iniciativas de carácter pedagógico de promoção da participação dos cidadãos.

Uma das experiências foi desenvolvida em 2007/08 em Portugal, promovida pela Universidade de Aveiro, em articulação com a Associação Portuguesa de Planeadores do Território e com o apoio do Ministério da Educação. No âmbito da disciplina de Área de Projecto, foi promovido o Concurso Nacional de Ideias “Cidades Criativas”, iniciativa dirigida a alunos do 12.º ano, com o objectivo de estimular o desenvolvimento de uma reflexão criativa sobre o futuro das suas vilas/cidades.

O concurso exigia que os alunos se organizassem em equipas com a tarefa de “produzir um estudo que contenha uma reflexão sobre a sua vila/cidade, identificando o seu potencial cultural, económico, tecnológico e urbanístico e onde se procure apresentar propostas inovadoras e criativas para a sua qualificação e valorização”. Para participar no exercício as equipas tinham de produzir e animar uma plataforma digital de comunicação – blogue - que se “afirmasse como um veículo de comunicação com a comunidade e como meio de partilha de informação e conhecimento”.

A iniciativa decorreu durante nove meses e mobilizou um número significativo de participantes (mais de 2.000 alunos e 275 professores, provenientes de mais de 200 escolas e representando 130 municípios do continente e ilhas).

Foram utilizados diversos instrumentos de promoção da participação (no concurso e na capacitação da intervenção nas suas comunidades), nomeadamente: uma rede local que juntou media, actores locais e autarquias, benéfica para o concurso, para os municípios (que nos anos seguintes replicaram por sua iniciativa o projecto) e para as comunidades que viam os diferentes actores a trocar ideias e a estabelecer relações que poderiam ser importantes para o seu futuro; envolvimento das famílias no acompanhamento e desenvolvimento dos trabalhos; ferramentas digitais de comunicação em diferentes fases, que visavam servir de veículo à comunicação entre os participantes e a Comissão Organizadora, possibilitando assim que houvesse uma participação continua e activa entre

---

<sup>41</sup> <https://www.gov.uk/government/news/free-advice-for-communities-to-support-neighbourhood-planning>

<sup>42</sup> The Prince's Foundation, Locality, The Royal Town Planning Institute, National Association of Local Councils in partnership with the Campaign to Protect Rural England

estas duas partes integrantes do concurso; acompanhamento in-loco dos projectos (Outubro 2007 - Janeiro 2008) em diferentes distritos do país, abrangendo uma parte significativa dos municípios participantes e tendo servido para discutir as ideias entretanto reunidas pelos participantes, sugerir aprofundamentos dos seus diagnósticos e orientações para a definição de propostas em resposta aos problemas e/ou oportunidades; tentou-se incutir nas equipas algum espírito criativo e uma maior aproximação aos actores do território.

Esta iniciativa é um exemplo de como é possível usar os instrumentos pedagógicos existentes - a Área de Projecto - para criar oportunidades de envolvimento da escola com a comunidade e estimular uma reflexão interdisciplinar sobre o futuro dos territórios.

Do trabalho produzido, realce-se a importância do esforço de capacitação dos alunos para ajudar a pensar a cidade/comunidade de forma criativa, incidido na orientação para “a identificação e valorização dos recursos locais”, no estímulo para “diferentes olhares e saberes, valorizando a percepção dos contextos de mudança em que se inserem”, aprendendo a olhar exemplos de Boas Práticas a nível nacional e internacional e identificando propostas de acção.

Foi também relevante a capacidade de colocar questões, de estabelecer relações de causalidade e de desenvolver uma abordagem inovadora e imaginativa para resolver problemas,<sup>43</sup> tendo, com este cuidado, sido estimulado “um maior envolvimento e gosto na aprendizagem, na procura de informação relevante, na aplicação do conhecimento e competências, de forma inovadora e imaginativa, e de a testar a situações reais, para (eventualmente) poderem observar os resultados”.

Um relatório produzido pelo GAAIRES sobre ensino secundário sublinhou a importância da divulgação e discussão sobre experiências de implantação da Área de Projecto, sugerindo “a aposta na divulgação de boas práticas enquanto estratégia eficaz para a construção de um património de experiências e de projectos”. Recomendou, na altura, “a constituição de comunidades de prática, incentivadas pelo Ministério da Educação (ME), através da criação de um portal, destinado à divulgação de boas práticas, disponibilização de materiais e dinamização de um fórum de discussão”<sup>44</sup>. Lamentavelmente, a Área de Projecto foi retirada dos curricula do ensino secundário.

Do trabalho realizado, importa referir a importância da comunicação e a diversidade de instrumentos utilizados. A experiência de criação dos blogues<sup>45</sup> - para além de sites de compilação da informação produzida no âmbito do concurso - permitiu mostrar o interesse e a importância da comunicação dos processos de aprendizagem. Os blogues do concurso passaram a constituir pequenos diários de projecto, onde os alunos iam apresentando as suas reflexões, divulgando as suas iniciativas, discutindo as suas propostas para o futuro da comunidade, beneficiando com comentários de colegas participantes no concurso de outras vilas/cidades ou de elementos da sua comunidade.

As vantagens da comunicação electrónica foram evidentes: hiperligação, permitindo o acesso a conhecimento complementar; a rapidez de actualização da informação; a atractividade visual facilitada pela incorporação da imagem e do vídeo; a disponibilização através da internet, alargando a um enorme potencial de utilizadores (comunidade local e global, em particular a lusófona); a capacidade de divulgar o que se passou, mas também anunciar actividades e nelas fazer participar a comunidade; finalmente, fornecer um

---

<sup>43</sup> <http://www.creative-partnerships.com/>

<sup>44</sup> <http://www.min-edu.pt/np3/1655.html>

<sup>45</sup> importa salientar a rede de mais de 350 blogues construídos pelas equipas participantes, para além dos recursos disponibilizados pela organização (site, blogues e uma mailing-list), criando as bases de uma plataforma colectiva de aprendizagem.

importante instrumento de ampliação e de visibilidade da dinâmica e criatividade da escola/alunos, aumentando o seu eco social. Constituiu-se assim “um instrumento cívico para a discussão de temas relevantes para a comunidade escolar e para a promoção de relações entre a escola e o meio envolvente, designadamente as famílias, as colectividades, as instituições e as autarquias”<sup>46</sup>.

Existe a consciência do carácter exploratório deste tipo de abordagem, dos riscos que ela encerra (validação da informação, qualidade dos textos, ausência de controlo na edição) e das limitações que o formato comunicacional digital tem, não permitindo chegar a todas as casas ou ser distribuído no espaço público. Futuros exercícios deveriam passar por fortalecer as redes (comunicacionais, informativas e de cumplicidades) criadas com este projecto, no sentido de estimular o desenvolvimento de comunidades mais criativas, mais informadas, mais críticas, mais exigentes e mais habilitadas a gerir problemas.

### **5.2.5. PALCOS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

A participação surgiu no planeamento do território, geralmente, prestando atenção à forma como “as comunidades políticas (decisores e agentes) comunicavam em arenas públicas, como os participantes trocavam ideias, separando o que, para eles, era válido, identificando o que era relevante e propondo linhas de acção” (Healey, 1997: 53).

Healey (1996:222), citada por Tewder-Jonnes & Thomas (1998:136), coloca a questão de partida: a necessidade de clarificar os locais – as arenas físicas ou virtuais - onde a discussão se vai desenvolver e como os diferentes actores (ou membros da comunidade) a eles vão ter acesso.

Segundo a autora, os palcos ou arenas tradicionais têm um carácter exclusivo, privilegiando os actores com mais poder. Defende, assim, que a primeira condição que deve ser garantida é um processo inclusivo de participação dos vários actores. Essa ética inclusiva deve garantir que os actores tenham conhecimento sobre quem está a liderar o processo de planeamento (do ponto de vista técnico e político), de como podem ter acesso aos palcos participativos, de como e quando podem expressar os seus pontos de vista, e eles serem ouvidos, e como se pode garantir que os seus interesses possam ser tidos em conta. Sustenta uma segunda condição: as arenas devem ser diversificadas, e mesmo espacialmente deve haver a preocupação de descentralizar a realização dos vários eventos participativos, tornar o local de encontro agradável, familiar e neutro.

Decorrente do que atrás foi dito, os palcos de participação (sua localização, frequência e condições) podem ser factores essenciais no reforço do palco do planeamento do território (tendo em conta os diversos palcos que concorrem ou perturbam o esforço do palco do PT).

Como referido no capítulo II, o Planeamento do Território é a actividade desenvolvida por um promotor público de planeamento (Estado) que, num determinado contexto, em defesa do interesse colectivo e num determinado palco, define objectivos para um determinado objecto de planeamento (território, temática e escala), mobilizando os meios e actores necessários, produzindo um quadro de referência e identificando as acções e os métodos para os alcançar.

Está aqui bem presente a ideia de que o exercício de planeamento do território cria um palco para o desenvolvimento dos objectivos do planeamento. Acontece que o esquema metodológico genérico que aqui foi desenvolvido, permite perceber ou identificar diferentes momentos em que o palco de participação se abre aos actores.

---

<sup>46</sup> Concurso de Jornais Escolares - Público na Escola

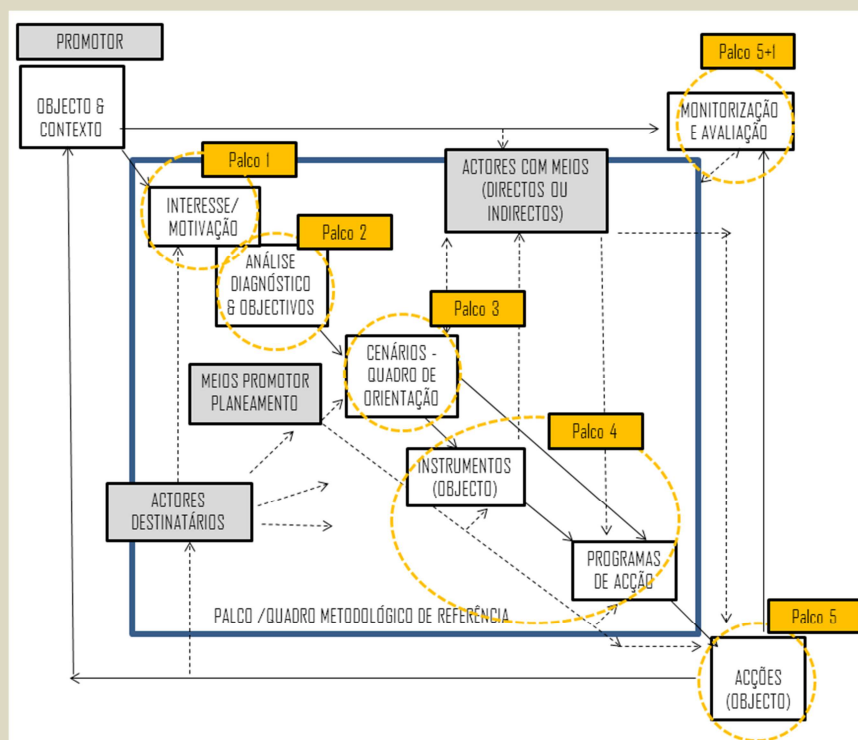


Figura T 41 - Formas de Participação dos Actores

Fonte: Autor

Identificam-se assim palcos com objectivos diferentes, organizando cada um deles um conjunto de instrumentos de participação.

Quadro T 23 - Palco de Participação vs. Instrumentos

PALCOS	Instrumentos
INFORMATIVO	Exposição; Material de divulgação; Media
AUSCULTAÇÃO/ DIÁLOGO	Edital inquérito público; Reuniões semi-privadas; Reuniões Públicas; Plataformas de comunicação
COLABORAÇÃO/ PARCERIA	Grupos de trabalho; Comissões consultivas

Fonte: Autor

Os palcos informativos desempenham uma função de informação aos actores, podendo socorrer-se dos instrumentos de natureza expositiva ou informativa, em diferentes tipos de suporte, tendo uma relação não presencial com o actor e de natureza unidireccional. Dirige-se a todos os actores, sem uma particular distinção.

Os palcos de auscultação e diálogo têm como função organizar eventos ou espaços de comunicação entre actores, sobretudo de natureza presencial, com uma regularidade variável, tendo uma natureza bidireccional e dirigida a grupos de actores.

Os palcos de colaboração e parceria acrescentam às anteriores funções um carácter regular e objectivos específicos, com actores pré-seleccionados.



Qualquer dos palcos anteriormente referenciados pode ter um canal face-a-face ou ser promovido à distância, através do uso das TICE.

O potencial das TIC para a promoção de processos de participação tem sido matéria com crescente interesse e atenção. Este facto resulta da contínua actualização destas tecnologias, da forma como esta permite que a informação circule de forma rápida por todo o mundo, do interesse generalizado do público para ser legitimamente informado. Paralelamente, esta circunstância chamou a atenção para a necessidade crescente dos governos envolverem os cidadãos nos processos de tomada de decisões, para atingir uma governabilidade mais democrática (Santinha e Castro, 2010).

As tecnologias do “social media” surgem assim, neste contexto, como um meio que pode potenciar a promoção da participação dos cidadãos na concepção e implementação das políticas.

Essas tecnologias estão emergindo como meios inovadores para melhorar a comunicação entre os cidadãos e a administração pública, com capacidade de influenciar a tomada de decisões, proporcionando assim a oportunidade para o aprofundamento da participação cívica. Em geral, estas iniciativas mostram como simples ferramentas baseadas na web têm o potencial para aprofundar a participação do público e o engajamento cívico, apoiando grupos informais de cidadãos, integrando redes sociais fragmentadas numa única plataforma, recolhendo e divulgando informações e articulando a dimensão física com a virtual.

Mais recentemente, emergiu no debate a adopção das TIC enquanto veículos promotores da participação pública. Segundo Mourato (2009:154), a “reforma contínua dos meios de comunicação em muito resultante da generalização do uso das novas tecnologias e consequente celeridade de actualização e divulgação de informação em larga escala” estimula um aumento da “transparência processual e justificativa ao nível da decisão governamental” e do “número de actores directa e indirectamente envolvidos nos processos de decisão”. O mesmo autor refere que estes dois factores, em conjunto, contribuem para “um multiplicar das formas de escrutínio contínuo da decisão política por parte dos media e da sociedade civil em geral”.

Neste contexto, os social media são o mais recente meio usado nesta óptica. Sassen (2010) salienta a importância do uso das TIC como factor de mobilização para a acção colectiva - OWS ou Tahrir Square - referindo, a propósito desses movimentos cívicos, que o sucesso da utilização das TIC reside na capacidade de combinar uma tecnologia com um processo que, no terreno, a usa maciçamente<sup>47</sup>. A mesma autora refere que “the technical properties of electronic interactive domains deliver their utility through complex ecologies that include (a) non-technological variables - the social, the subjective, the political, material topographies; and (b) the particular cultures of use of a technology by different actors”, terminando o seu argumento alertando para o facto de que o “Facebook can be a factor in very diverse collective events... but that is not the same as saying they all are achieved through Facebook” (Sassen, 2010).

Para além do exemplo atrás referido, têm vindo a surgir diversas iniciativas que visam utilizar as TIC na promoção da intervenção cívica<sup>48</sup>. As experiências mostram como as TIC podem contribuir para a qualificação das formas de participação pública, em matérias de interesse colectivo, nomeadamente através de: i) apoio ao funcionamento de grupos

---

<sup>47</sup> <http://www.possible-futures.org/2011/11/22/the-global-street-comes-to-wall-street/>

<sup>48</sup> Future Gov (<http://wearefuturegov.com/>), City Camp (<http://citycampldn.govfresh.com/>), Talk About Local (<http://talkaboutlocal.org.uk/>), Openlylocal ([http://openlylocal.com/hyperlocal\\_sites](http://openlylocal.com/hyperlocal_sites)), Every Block (<http://nyc.everyblock.com/>) ou até mesmo Cidade Democrática (<http://www.cidadedemocratica.org.br/>)

informais; ii) agregação de dinâmicas de redes sociais físicas dispersas; iii) disponibilização de informação dispersa; iv) mobilização e difusão de informação; v) articulação de dinâmicas reais e virtuais (e vice-versa); vi) promoção de formas reais de activismo cívico (virtual -> real).

Mota & Santinha (2011) concluem, em artigo recente, que os media sociais têm capacidade para transformar opiniões virtuais e ideias em iniciativas reais, mas não são suficientes - é fundamental a presença de um número relevante de pessoas capazes de mobilizar e envolver os cidadãos nos esforços propositivos, sendo também importante o número de participantes que abraçam esses movimentos através do uso dos media sociais, não só para motivar os já envolvidos e fornecer novas ideias, mas também para ampliar o debate fora das fronteiras locais.

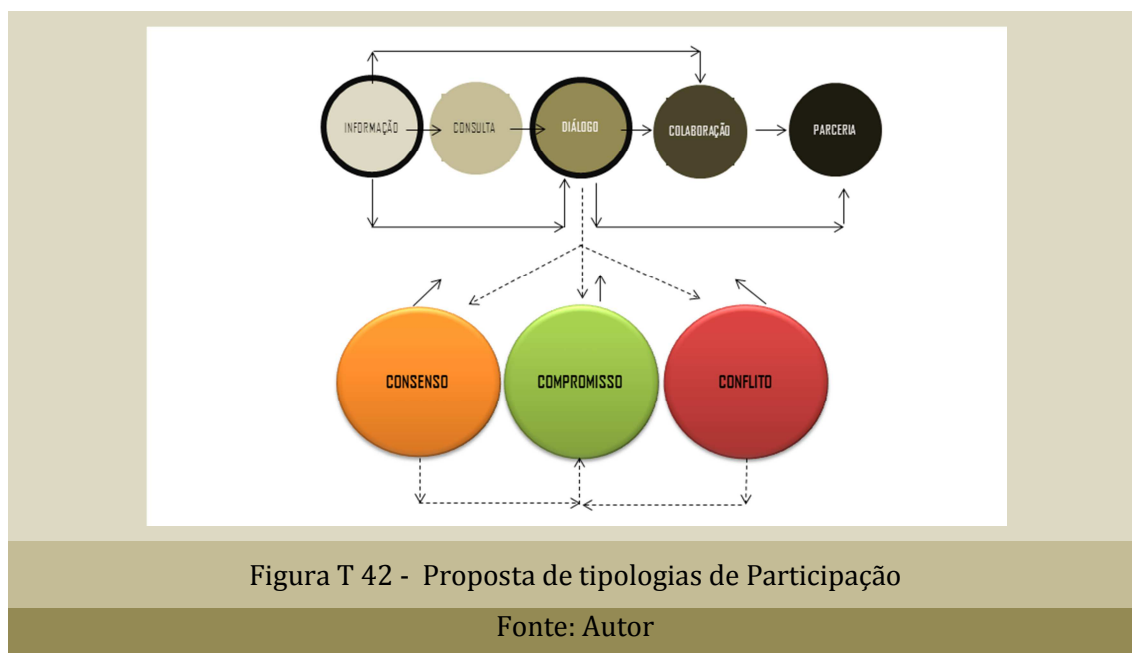
Os media sociais podem também contribuir para ampliar a natureza pedagógica e construtiva dos movimentos cívicos, nomeadamente desde que os cidadãos se possam expressar quando algo relevante está em jogo, estando o envolvimento dependente do acesso à informação e da noção que têm de que o que querem dizer vai ser ouvido.

Em síntese, existe um crescente reconhecimento da importância das tecnologias dos media sociais na promoção dos esforços cívicos para definir um rumo para a sua comunidade, apesar de não serem condição suficiente e dependerem da existência de actores chave (os dinamizadores da participação) que criem condições para o envolvimento dos cidadãos na discussão. Existe, no entanto, o risco de deixar de fora um número significativo de pessoas que não têm competência ou conhecimentos para usar as tecnologias, para além de haver um número significativo de digitais passivos (Lurking in Nommecke, Andrew & Preecie (2006)).

### 5.3. TIPOLOGIA DE PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

Baseado na leitura do quadro teórico de referência produzido sobre a participação (fins, objectivos, potencial, limitações e requisitos) e na escada de participação (Arnstein, 1969), identificaram-se as cinco tipologias de participação em planeamento do território (Figura 50):

- Informação, o nível mais básico de participação, que tem a forma de uma relação unilateral entre o promotor de planeamento e o actor;
- Consulta, o nível mais frequente de participação, baseado numa relação bilateral não simultânea entre o promotor e o actor;
- Diálogo, é o nível fundamental para a passagem para graus de participação mais elevados, tendo como fundação o estabelecimento de uma relação bilateral simultânea entre o promotor e o actor;
- Cooperação é o nível acima do diálogo e sustenta-se numa relação bilateral ou multilateral entre actores;
- Parceria é o último nível de participação entre actores e funda-se numa relação bilateral ou multilateral aprofundada entre actores;



Defende-se aqui que cada uma destas tipologias de participação podem constituir graus diferentes de “práticas transformativas”, isto é, podem afirmar-se como espaços privilegiados de interacção entre o promotor do planeamento do território e os diferentes actores, novas formas de pensar o território e o planeamento do território, de valorizar os meios e motivações dos actores e de combinar os diferentes palcos da participação, do planeamento e dos actores (Albrecht in Oosterlynck et al, 2011).

A combinação entre os diferentes níveis pode ser cumulativa e deve ser adequada às circunstâncias e contexto e não tem de ser elevada em todas as situações ao grau mais alto.

A troca de informação é o grau mais baixo de interacção entre promotor e actores, e resume-se ao fornecimento de informação do primeiro aos segundos, ocorrendo de forma mais pontual ou mais regular, não dando oportunidade aos diferentes actores de emitirem opinião (o que ocorre no grau seguinte).

Os palcos tradicionais desta forma de participação são palcos virtuais, ou físicos não presenciais, onde os actores não se encontram, e a participação é feita utilizando instrumentos de pouca intensidade participativa e feita, normalmente, à distância. Os instrumentos utilizados são, normalmente, a produção de produtos de comunicação e divulgação (folhetos e documentos), a utilização dos media ou a criação de espaços de informação via meios digitais.

Como principais virtualidades refira-se o seu elevado poder de alcance, o potencial de educação dos actores e a criação de um canal de comunicação (ainda que limitado) entre promotor do planeamento e os actores, e como limitações o facto de assumir uma postura de algum folclorismo (Guerra, 2006), criando a ilusão de democraticidade (o “tokenismo”, de que Arnstein fala), ou em situações limite a manipulação, o carácter codificado da informação divulgada e o baixo nível da literacia de uma parte significativa dos actores envolvidos (sobretudo destinatários).

Apesar deste nível ser a base de qualquer processo de participação, o seu resultado depende da natureza e conteúdo da informação fornecida, do momento, frequência e forma como ela é disponibilizada e da motivação para o aprofundamento de níveis de participação.

A consulta (ou auscultação) é o grau formal, normalmente definido por lei, e o de mais frequente utilização, podendo ser entendido como um momento de fornecimento de informação sobre o Planeamento do Território e a solicitação de opinião. É o primeiro nível onde se pretende dar voz aos diferentes actores, mas onde pode não ocorrer necessariamente diálogo.

Os palcos da auscultação são os palcos institucionais, criados por diploma legal. Os instrumentos utilizados são as consultas formais (editais que definem as regras e os procedimentos de participação), normalmente em dois momentos: um momento inicial da actividade do planeamento do território (normalmente num instrumento plano de ordenamento territorial), designado por participação preventiva e, num segundo, no designado inquérito público, na fase final da elaboração do instrumento de planeamento. Este tipo de auscultação pode ser dirigido a vários conjuntos de actores, aos actores destinatários (os cidadãos), aos actores com meios directos ou indirectos, em particular aos actores fiscalizadores e tutelas administrativas.

Como principais virtualidades, o facto de se traduzir num esforço (ainda que mitigado) de reforço da legitimidade das decisões, ainda que por via de obrigação legal, de procura de maior conhecimento sobre a realidade e de integração dos contributos dos actores. Como limitação, o facto de não estimular a participação para além da defesa do interesse particular e das dinâmicas organizadas, de ocorrer, normalmente, em momentos pontuais e desfasados da altura onde o contributo dos actores poderia ser mais útil (ou cedo ou tarde demais), e do facto de não haver um momento partilhado de avaliação dos resultados dos contributos.

Para que esta etapa da auscultação possa produzir melhores resultados é importante que ela ocorra nas várias etapas do método de planeamento, desde a concepção inicial, intermédia e final, que do seu apuramento resulte uma explicitação clara dos resultados obtidos e publicamente divulgada, e de um cuidado para auscultar os actores destinatários que mais dificuldades têm de expressar a sua voz.

O diálogo é o grau intermédio, normalmente o espaço e o momento de fornecimento de informação, de auscultação de opinião, mas onde se cria a oportunidade de diálogo bidireccional entre actores.

Os palcos do diálogo entre promotor e os actores são de três tipos: os palcos de interacção presencial (eventos públicos ou semipúblicos, de curta duração), os contactos individuais, de âmbito limitado (de natureza privada) e os palcos virtuais, de interacção bidireccional mitigada, isto é, não simultânea. Ainda no domínio do diálogo, podem estabelecer-se outras formas, nomeadamente entre actores, sem o envolvimento directo do promotor, o que ocorre normalmente em situações de conflito ou de dificuldade de diálogo, e as situações de conflito agudo, através de intermediários (nomeadamente os tribunais).

Como principais aspectos positivos do diálogo entre promotor e actores podem referir-se o esforço de transparência e abertura do promotor de planeamento, o reforço da legitimidade, a capacidade de construir consensos ou compromissos, de capacitar, mobilizar e alinhar os actores envolvidos, em particular de tornar clara a importância dos seus meios e de articular as suas motivações individuais em torno de interesses colectivos. Como aspectos negativos, salienta-se o excesso de aparato participativo que envolve alguns dos palcos participativos do diálogo, a forma como os actores mais poderosos e organizados os podem tomar e dominar, o custo (tempo e recursos) da alimentação de palcos de diálogo, o esforço para traduzir em consenso matérias complexas, e a falta de cultura de criação de consensos e compromissos.

Regista-se ainda, como requisitos para que o diálogo ocorra, as competências dialógicas que Sennet (2012) aborda e que passam, não só por saber falar, mas saber ouvir e interpretar antes de responder, perceber gestos e silêncios, o que remete para a necessidade de cuidar das competências dos mediadores da participação. Na mesma linha, Innes and Booher (2010) falam do diálogo autêntico como a condição que assegure que todos os participantes sejam informados e tenham poder de expressar as suas posições e ser ouvidos, devendo ser utilizados instrumentos e garantidas técnicas que assegurem a legitimidade, a compreensividade, a sinceridade e a acutilância do que dizem.

Ainda no que concerne a requisitos, os palcos devem ter duração, frequência e objectivos distintos e, se organizados numa base regular e devidamente preparados, podem assumir o grau seguinte, isto é, contribuir para a criação de formas de coordenação de esforços entre actores que assumam a natureza de cooperação.

A cooperação, o grau acima do diálogo, pressupõe um trabalho conjunto, podendo ser também designado por colaboração, pois visa um esforço de articulação para a acção e de co-responsabilização na decisão, podendo ser definida como uma troca na qual os participantes beneficiam do encontro (Sennet, 2012).

Sennet (2012) designa a cooperação como um trabalho de “bricolage social”, uma capacidade de interagir, de escutar de forma atenta e de trabalhar de forma responsiva, exigindo dos actores competências de compreensão e resposta a cada um, de forma a agir em conjunto, gerindo as dificuldades e ambiguidades, muitas vezes com consequências distintas.

Podem ser identificados os palcos da cooperação entre actores, os eventos semipúblicos de média-longa duração que poderão tender a possuir uma natureza mais privada (de contactos individuais ou de grupos restritos). A evolução, face às tipologias anteriores, reside assim no aumento da duração, frequência e intensidade de contactos entre um número restrito de actores envolvidos. O grau de cooperação implica, muitas vezes, a continuação simultânea ou complementar da existência das anteriores tipologias de participação (diálogo e informação) e da criação de canais específicos para dar visibilidade a este novo espaço de interacção entre actores.

Como aspectos positivos deste quarto nível de participação, regista-se a ideia de uma acção colectiva mais eficaz e eficiente (porque se organizam os meios e motivações de

conjuntos de actores restritos) e da identificação de novas áreas de interesse colectivo, da mobilização para a acção e para o estabelecimento de compromissos e decisões colectivos, do empoderamento dos actores e da aprendizagem colectiva, e do surgimento de novas ideias que o trabalho em grupo pode permitir gerar.

Como aspectos negativos ou limitações, pode identificar-se o risco da canibalização dos actores menos organizados pelos grupos com maior poder ou conhecimento, a partilha do esforço e benefícios da cooperação não serem proporcionais, do risco da inexistência de um quadro institucional formal que estabeleça as regras da cooperação e o grau de legitimidade. Num outro prisma, existe o risco de se assistir ao que Sennet (2012) designa de efeito “silo”, um isolamento de cidadãos e grupos que pouco partilham, ao estabelecimento de relações (trabalho, sociais, ...) de curto prazo, o que cria dificuldades para a criação de relações que não sejam superficiais, estimulando um isolamento, fechamento individual e uma menor propensão para envolvimento em questões que ultrapassam o universo próximo, assim como a uma fuga ao confronto de diferenças e posições e a uma homogeneização de gostos e atitudes.

Para a promoção da cooperação é necessário um conjunto de requisitos que passam pela criação de palcos para a interacção entre actores, para que percebam a racionalidade do exercício de planeamento, o objecto de planeamento (a realidade), o quadro de orientação proposto (suas referências e ideias fortes), e para que contribuam com os seus meios e motivações para descobrir áreas ou domínios de acção comum, ou para os alinhar em torno dos desígnios colectivos. Para além disso, são necessárias competências de intermediação entre actores (desejavelmente proporcionadas pelos promotores de planeamento), liderança, perseverança, confiança e empatia, que assegurem o nível de transparência dos processos e de democraticidade nas decisões.

Por último, a parceria, o grau mais elevado de prática transformativa, consiste na criação de uma associação entre actores (com algum grau de institucionalização e de formalização; alguma literatura refere-se a novas formas de governança) com interesses comuns, em que os seus membros têm responsabilidade e benefícios pela parte do seu envolvimento.

Os palcos da parceria são semelhantes ao da colaboração, ainda assim, pelo seu carácter de institucionalização, poderão ter forma autónoma, necessitando de criar os seus próprios graus de envolvimento dos outros actores.

Como aspectos positivos, estas novas formas de organização dos actores podem contribuir para trazer valor acrescentado ao planeamento territorial e ao olhar sobre o objecto de planeamento, o território, aquilo que Ferrão (2011) designa como “uma (nova) inteligência territorial” que perceba a “relação entre os diferentes sistemas e que promova uma visão integrada”. Como aspectos negativos, salientam-se os riscos da relação desequilibrada entre parceiros, nomeadamente o facto de alguns deles poderem ficar reféns dos líderes das parcerias, da relação entre meios e motivações dos actores não se traduzir em diferentes e melhores resultados, dos objectivos das parcerias e dos papéis dos actores não serem claramente definidos e da ausência de avaliação do trabalho das parcerias.

Como requisitos, importa definir de forma clara os papéis dos actores na parcerias, da relação e do nível de coordenação entre eles, do estilo de liderança e métodos que procurem criar uma relação recíproca entre parceiros e dos mecanismos de avaliação dos seus resultados.

Por último, importa acrescentar, numa visão final do conjunto, que estas diferentes tipologias de participação podem existir cumulativamente e funcionar de forma sequencial.

Por último, justifica-se referir que, para além das tipologias de participação mencionadas, existe uma tipologia de não participação, que não foi mencionada na Figura 50, mas que convém ser referida.

Esta forma de não participação ocorre quando existe uma postura premeditada do promotor do planeamento, de não informação, de não envolvimento dos actores e de fechamento do processo de planeamento, geradora de reacção e contestação por parte dos actores, no sentido de serem criadas as formas de participação atrás mencionadas.





6.

# ACTORES E PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO



## **6. ACTORES E PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

### **6.1. PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES EM CADA METODOLOGIA DE PLANEAMENTO**

Vai procurar-se, neste primeiro subcapítulo, explicitar a forma como as diferentes metodologias de planeamento analisadas no capítulo 3 consideraram a participação dos actores e, na sua sequência, apresentar um conjunto de orientações metodológicas para a sua formulação. Relativamente a cada um dos métodos, será desenvolvido um enquadramento e uma descrição das principais características do método, feita a identificação dos principais actores e suas competências e, finalmente, a identificação das tipologias de participação dos actores.

#### **6.1.1. INTRODUÇÃO**

A relevância da participação para as políticas públicas é reconhecida pela Comissão das Comunidades Europeias (2001:11), no seu Livro Branco da Governança Europeia, onde refere que “a qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União Europeia dependem de uma ampla participação através de toda a cadeia política – desde a concepção até à execução” e que “o reforço da participação criará seguramente uma maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas”.

Como foi defendido, a participação dos actores em planeamento não é só a participação dos cidadãos, pois é aqui entendida de uma forma mais lata, como o envolvimento dos vários actores nas diferentes etapas do exercício do planeamento do território, numa perspectiva de reforço da democraticidade do processo e de capacitação dos actores envolvidos. Ainda assim, não é entendida como “um fim em si mesmo”, mas como um contributo para melhorar a eficácia dos esforços e resultados da actividade.

Pretende-se, neste subcapítulo, perceber como as diferentes metodologias de planeamento consideram a participação dos actores, com três focos analíticos: os princípios que organizam a participação; os marcos ilustrativos (não havendo espaço para uma abordagem exaustiva) em termos de orientações ou práticas de participação, sobretudo em contexto municipal e sub-regional, porque é nestes níveis que a participação mais significativa tem lugar (Friedmann, 1993: 482); e as consequências dessa prática.

Os resultados da participação que aqui se pretendem analisar fazem parte daquilo que Friend & Hickling (1997:85) designam de “produtos invisíveis do planeamento”, que resultam da dinâmica processual e não dos documentos formais do instrumento de planeamento, identificados como uma “melhor capacidade de análise dos problemas, uma maior confluência de pontos de vista, confiança e compreensão mútua”.

Esta discussão sobre a evolução da participação não pode deixar de ser colocada no quadro dos distintos entendimentos da democracia. Stiffler (2000:4), citando Mannheim (1940)<sup>49</sup>, refere que existem quatro estruturas sociais resultantes das várias formas de participação e de entendimento do papel do Estado, que vão desde a ditadura, que é resultado de um baixo grau de participação e um elevado grau de centralização, a anarquia, onde existe um elevado nível de participação e baixo de centralização, a anomia, onde ambas as dimensões são baixas, e a democracia, onde ambas são elevadas.

---

<sup>49</sup> Man and Society in an Age of Reconstruction (1940)

A análise dos vários métodos de planeamento sustentou-se na consideração defendida por Reade (1982:160) e Webber (1963:320) que sublinham que existe um método genérico de planeamento, independente do fenómeno que se analisa, ainda assim com enfoques e intencionalidades distintas.

Apresentam-se, assim, as abordagens à participação em planeamento do território, das seguintes metodologias.

- METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “**SURVEY-ANALYSIS-PLAN**”
- METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “**RACIONAL-COMPREENSIVO E SISTÉMICO**”
- METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “**INCREMENTALISTA E ADVOCATORIO**”
- METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “**POR PROJECTOS**”
- METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “**COLABORATIVO E COMUNICATIVO**”
- METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “**EVIDENCE-BASED**”

Importa referir que algumas destas metodologias, apesar de terem um enfoque num determinado período da história do planeamento, têm vindo a ser “recuperadas” e re-conceptualizadas, evoluindo de modo não exclusivo mas combinado.

#### **6.1.2. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA “SURVEY-ANALYSIS-PLAN”**

##### **PRINCÍPIOS**

Unwin escreveu, em 1909, um livro - «O planeamento urbano na prática»<sup>50</sup> - considerado uma das principais referências sobre a concepção de planeamento territorial do princípio do século XX, onde identifica os princípios da boa concepção da cidade, que ele designa de «arte cívica».

Na concepção dos instrumentos deste período – planos urbanísticos - não era dada particular importância à participação dos cidadãos, apesar do «espírito da comunidade» que os princípios de urbanismo adoptados – da cidade jardim – incorporavam. Ainda assim, estas intervenções adquiriram um particular destaque na vida pública da época, muito por via da influência de Ebenezer Howard e Patrick Geddes, que elevaram a importância do planeamento muito para além da sua função meramente higienista.

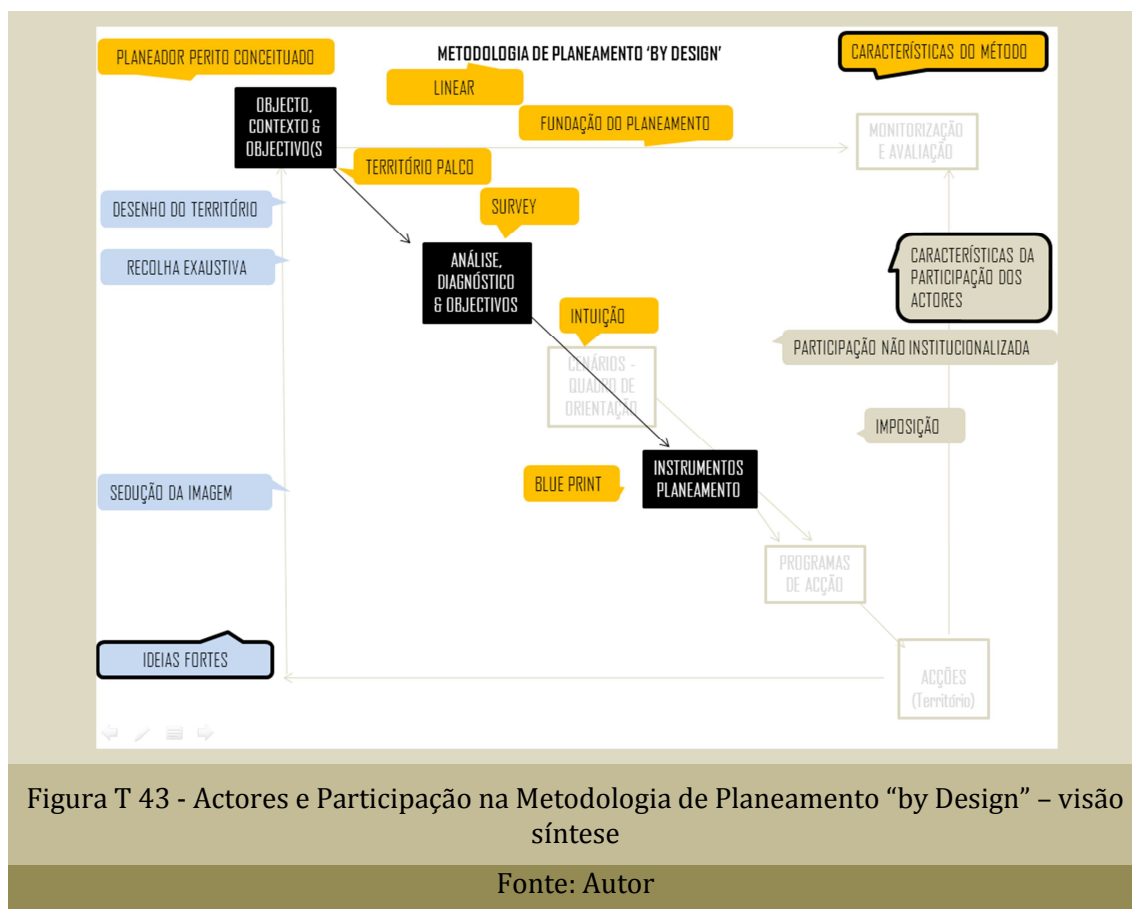
O papel dos cidadãos na concepção dos instrumentos de planeamento era matéria inicialmente desconsiderada, quer pelos poderes públicos, quer pelos próprios cidadãos, que não estavam sensíveis para essas matérias. Existia, da parte dos profissionais do planeamento, de formação ligada à concepção – arquitectura e engenharia - um esforço muito centrado na procura da resposta técnica ideal aos objectivos, na forma de um “blue print” que cristalizaria o modelo futuro desejado, pelo que a participação dos interessados não era entendida como válida, não só pela «impreparação e desconhecimento das matérias em causa, pelos cidadãos», mas também pelo facto de poder desvirtuar a qualidade da solução. Por outro lado, os mesmos profissionais entendiam que lhes cabia a eles a identificação e a concepção do interesse público, o que se traduzia num risco de definição duma “visão unitária”.

Para além do exposto, formalmente, a participação dos cidadãos não estava institucionalizada, pelo que não havia a obrigação legal da sua consideração (Figura T44).

---

<sup>50</sup> Town planning in practice - an introduction to the art of designing cities and suburbs

Damer & Hague (1971:217) referem que a consideração mais alargada da importância da participação em planeamento decorre do surgimento de um conjunto de experiências, sobretudo no contexto norte-americano, de uma crescente preocupação com a ética e os valores que o planeamento defendia – e que Geddes de alguma forma protagonizou – e do surgimento de problemas e conflitos relacionados com os impactos das propostas que os planos preconizavam, o que conduziu a uma crescente atenção cívica e interesse do público por estas matérias. Havia no entanto outra razão: os conflitos sobre estas matérias públicas faziam nascer a necessidade de uma reflexão mais alargada sobre a natureza da democracia e sobre o processo de tomada de decisão.



## MARCOS

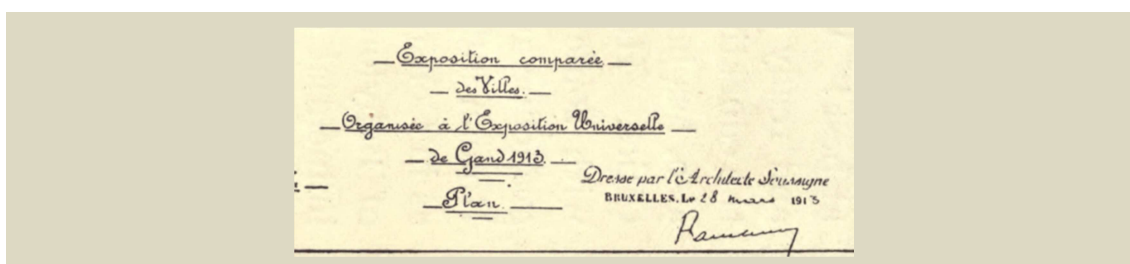
A participação dos cidadãos não tinha formulação legal considerada. Quando ocorria, era de forma mitigada e não vinculativa, sobretudo na forma de auscultação dos interessados, e realizada através de inquérito, sendo susceptível de manipulação dos resultados (Geddes, 1915).

O surgimento das primeiras preocupações com o envolvimento dos cidadãos acontecem com Geddes, em particular com a forma como considera a importância do inquérito às necessidades, enquanto elemento de conhecimento do “espírito da comunidade”. Contudo, são particularmente interessantes as recomendações de Geddes para a promoção da participação dos cidadãos na elaboração de planos, o que contraria em parte a ideia do planeador-autista.

Diz o autor que “para discernir os ideais que constroem as cidades e que as mantêm, a política tem de recuperar os seus significados cívicos antigos e vitais e a sociedade como um todo tem de acordar e recuperar o seu idealismo” surgindo, por isso, a importância de conceder “oportunidades de auscultação aos cidadãos, um esforço construtivo de encontro entre cidadãos e planeadores, construtores e jardineiros, trabalhadores e artesãos, artistas e engenheiros, todos envolvidos na melhoria das cidades e na criação de um melhor futuro para todos” (Geddes, 1915). Alguns autores descrevem estas preocupações como “um esforço para evitar a excessiva autoridade e para expor o planeador à crítica” (Rubin (2009:354), citando Ferraro (1998)).

Do ponto de vista da promoção da participação, Geddes formulou um conjunto de propostas que merece ser destacado. Em primeiro lugar, a necessidade de promover uma exposição do passado e presente da cidade, disponibilizar espaços para mostrar bons exemplos de planeamento urbano noutros lugares e para receber projetos e sugestões para o futuro da cidade (ver Figura T43). Para além disso, criou a “Outlook Tower” (ver Figura T43) que concebeu como o espaço onde a investigação produzida sobre várias matérias, territoriais e temáticas, deveriam estar presentes, considerada em 1899 pela *American Journal of Sociology* como “the world’s first sociological laboratory” (Meller, 2005:81).

Em segundo lugar, Geddes entendia ser necessário solicitar contributos a todos os interessados, alguns a convite do município, outros de forma independente, de fontes locais ou outros, tanto profissionais como leigos (Geddes, 1915:353). Pretendia com isto que a autarquia e o público tivessem os principais contornos do “inquérito”, antes da elaboração do “esquema de planeamento” podendo, assim, contribuir para a criação da opinião e a educação do público, dos seus representantes e funcionários. Para além disso, era sua intenção que a exposição da informação e dos contributos individuais gerasse uma “ampla discussão pública e jornalística”, para construir “uma crítica geral e de peritos”, o que dotaria as autoridades e os cidadãos de uma capacidade de avaliação da análise e das propostas superior à que seria alcançada se fosse usado o método expedito dos requisitos mínimos que a lei sugere. Para além disso, recomenda que a “selecção das melhores ideias seria um estímulo imenso para o conhecimento individual e invenção neste campo e para uma rivalidade cívica saudável”.



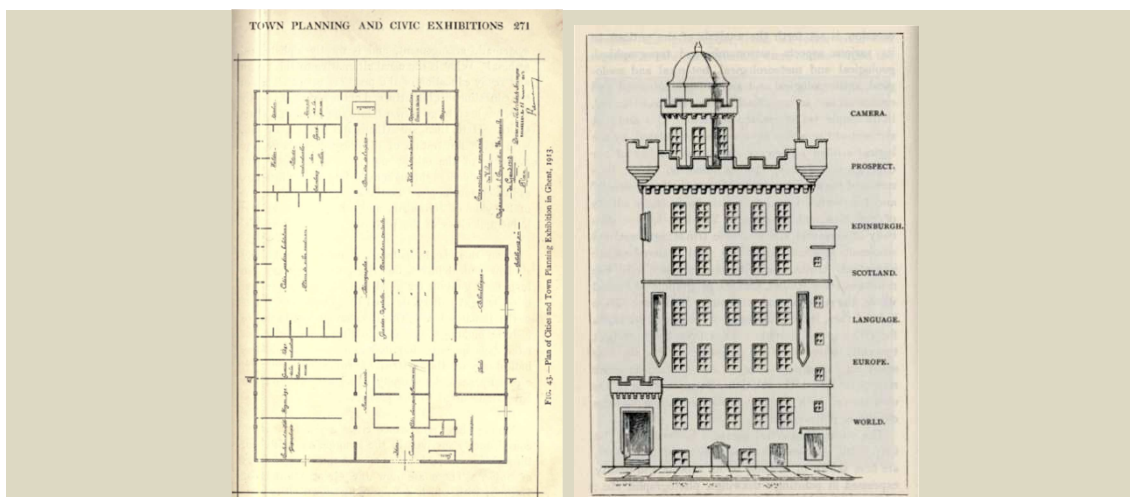


Figura T 44 – Exposition comparée des villes & The Outlook Tower

Fonte: Geddes (1915:271)

Este contributo de Geddes, produzido no início do século XX, é de uma importância significativa e mostra a forma como o autor possuía uma concepção avançada da necessidade da participação dos actores no planeamento do território, contrariando a visão que se atribuía aos profissionais da época. Ainda assim, outros autores referem que a participação dos cidadãos nestes instrumentos era muito diferente da sugerida por Geddes e dependia da vontade dos profissionais de planeamento, já que a participação não estava institucionalizada.

Em Portugal, a realidade da participação em planeamento sofria das consequências do regime político que se vivia. Até ao regime democrático, a participação pública estava consagrada através do “inquérito público”<sup>51</sup>, nem sempre com carácter obrigatório, pelo que a forma de expressão do descontentamento dos cidadãos era feita através da imprensa (Crespo, 2004:6). Ainda assim, apesar de não obrigatório, muitos dos urbanistas faziam um esforço considerável para uma “ampla divulgação dos mesmos” (Lobo, 1995).

### 6.1.3. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA RACIONAL-COMPREENSIVA E SISTÊMICA

#### PRINCÍPIOS

A mudança da concepção de plano-produto, da metodologia “by design” atrás explicitada, por uma mais holística, centrada nos planos compreensivos que envolviam, para além das questões físicas, as de âmbito social e económico, tornava-se aos olhos dos cidadãos um edifício ainda mais impenetrável.

Hall (1975:221) refere a este propósito que muitos dos cidadãos dificilmente conseguem avaliar as “qualidade abstractas, tal como a flexibilidade ou a qualidade ambiental,

<sup>51</sup> “legislação sobre os planos de urbanização de 1934 (obrigatório), dos planos gerais de urbanização e planos parciais de urbanização de 1944 (não obrigatório) e dos planos gerais de urbanização, planos parciais de urbanização e planos de pormenor de 1971 (obrigatório)”

sobretudo quando considerada a larga-escala em planos diagramáticos, sem referência a locais específicos que as pessoas conheçam ou compreendam”. A definição do interesse colectivo era assumida como um interesse colectivo unitário, um interesse público comum (Fainstein, 1996), resultado de uma concepção do “iluminismo tecnocrático”, que atribui a si próprio um estatuto “científico”, como forma de legitimação de acções que eram “socialmente regressivas, contrariando a postura altruísta e de promoção de justiça social” (Pires, 1995). Esta posição é criticada pela literatura, pelo facto do interesse público não poder ser algo cientificamente identificável, mas antes ser o resultado de uma “construção social” face à diversidade de interesses (Simmie, 1974 citado por Pires, 1995).

A crescente crítica aos impactos dos planos e à falta de consideração da participação na sua concepção levou os poderes públicos a produzir orientações para a prática profissional e a produção de legislação.

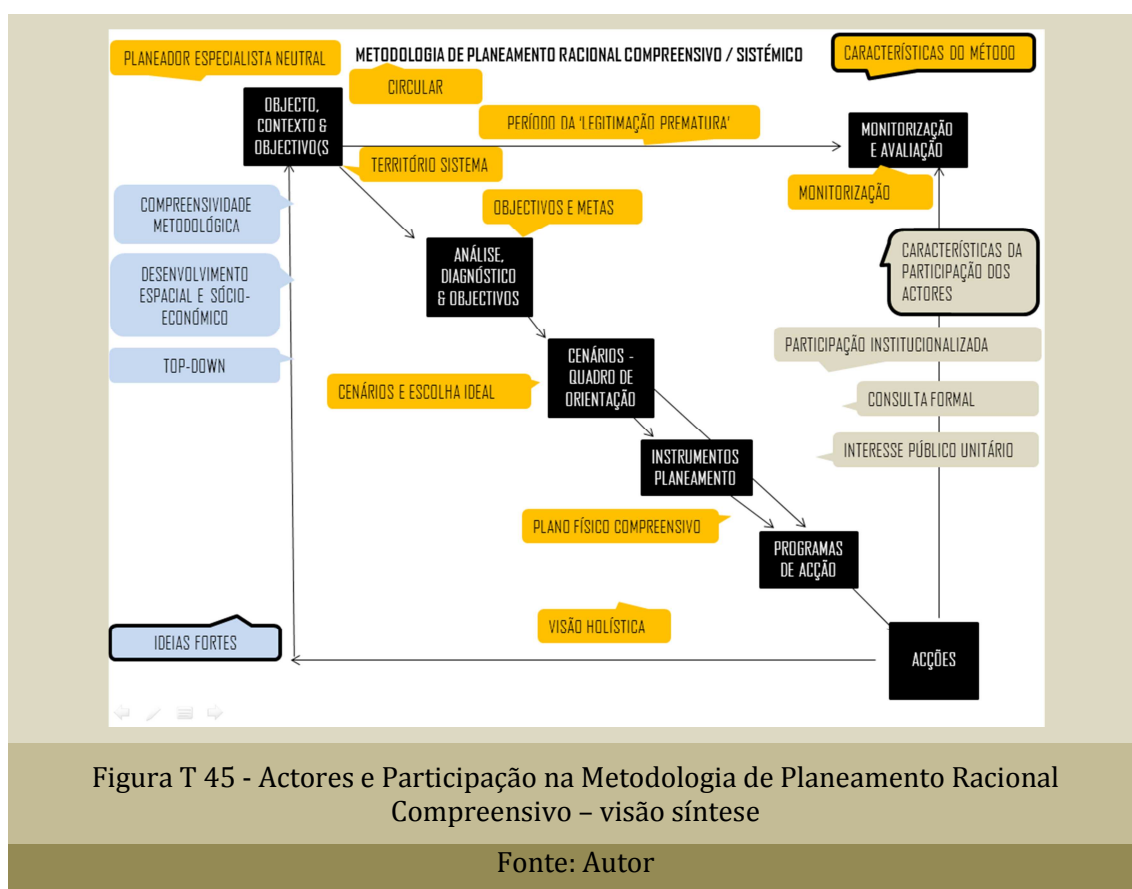


Figura T 45 - Actores e Participação na Metodologia de Planeamento Racional Compreensivo – visão síntese

Fonte: Autor

## MARCOS

Um dos marcos na Europa é o “Town and Country Planning Act 1947” que, face a uma atitude conservadora generalizada, determinou que deveriam ser ouvidas as vozes dos membros do público (Taylor, 1998:86), revelando com isso a natureza política da actividade do planeamento. Taylor, citando Gyford (1976:143), refere que esta mudança reflectia a exigência de crescente envolvimento em matérias relacionadas com o poder local e com a necessidade de um aprofundamento da democracia, algo particularmente relevante quando comparado com a realidade política vivida noutros países europeus, nomeadamente em Portugal.



A consideração da participação é posteriormente reforçada no Relatório “Planning Advisory Group”, de 1965, que defendia que o sistema de planeamento deveria funcionar como um instrumento de organização da política pública territorial e como um meio de promoção da participação pública devendo, para isso, criar oportunidades para que os cidadãos possam objectar e que tais considerações devem ser tomadas em conta antes de adoptar o plano, não ficando explícito como tal deveria ocorrer (Ibidem:87).

Paralelamente, surge na mesma altura, curiosamente num período de grande contestação política na Europa (Taylor (1998:87), um documento encomendado pelo ministro britânico da habitação e da administração local, designado “Skeffington Report” (1969), que pretendia solicitar orientações para a sua promoção. Hall (1975:226) e Levin & Donnison (1969) referem que o documento, produzido por vinte e seis pessoas, em dezasseis meses, recomendava que a participação deveria ser formalmente incorporada no processo de planeamento – na forma de uma consulta ao cidadão, não só na fase final da concepção do plano, mas nas suas várias etapas, com preocupação de ir dialogar com os cidadãos – criando os “community forums” ou os “community development officers”, oficiais com a responsabilidade de tentar dialogar com os grupos de cidadãos menos sensibilizados para a temática (Taylor, 1998:77)

Damer & Hague (1971:223) descrevem que o documento tinha uma forte ênfase na educação do público, numa perspectiva compreensiva, recomendando que ela se iniciasse nas escolas e continuasse pela vida adulta, devendo os órgãos de comunicação social ter um papel relevante. Era reconhecido que o papel dos cidadãos podia ser particularmente importante, “respondendo de forma construtiva às oportunidades criadas”, recomendando o envolvimento de associações e das escolas, no “apoio ao trabalho de levantamento e inquérito”.

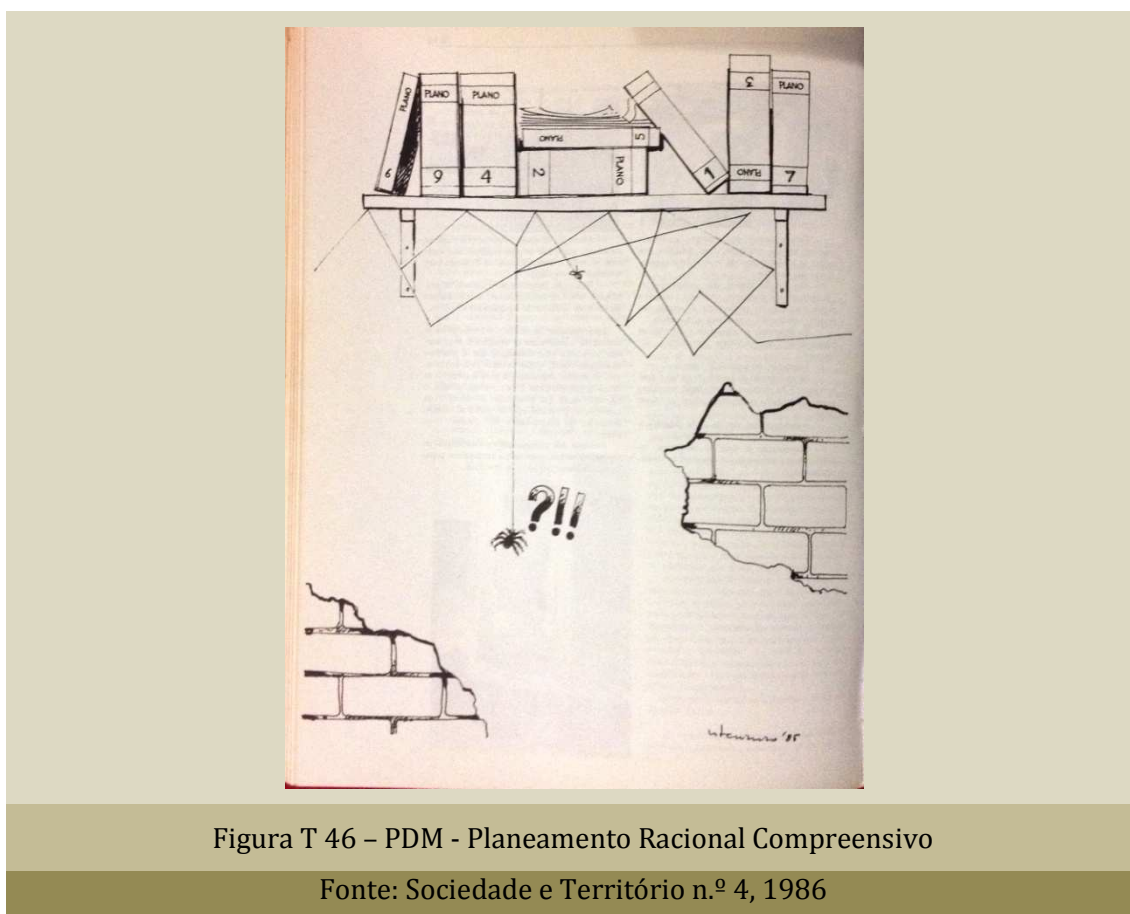
Levin & Donnison (1969:477) entendem que as recomendações do documento eram de crucial importância, pois podiam permitir ultrapassar o quadro de apatia, para uma melhor compreensão, consensualização e acção construtiva, o que poderia ter efeitos no reforço de uma sociedade mais democrática e menos egoísta, mas também pelos benefícios relacionados com uma melhor análise custo-benefício das alternativas propostas pelos planos (ibidem:479).

A mudança proposta era demasiado ambiciosa e colocava em causa o “status quo” da actividade profissional, pois punha em causa a ideia da posição intocável do planeador. Como consequência, surgiram várias tentativas de manipular essa participação, nomeadamente através da dissimulação dos seus eventuais efeitos (Healey 1995:226). Por outro lado, havia quem entendesse que esta maior exigência com a participação continha alguns equívocos, nomeadamente o facto da responsabilidade pela concepção formal – normativa - do plano ser exigente do ponto de vista das competências técnicas, não podendo ser desenhada ao saber das opiniões dos cidadãos (Taylor, 1998:77).

A complexidade da formulação de planeamento levou a que a prática de participação fosse dirigida sobretudo à consulta aos cidadãos, mais do que a um activo processo de envolvimento na tomada de decisão. Contudo, mesmo modesta e sem os resultados desejados, esta introdução dos mecanismos formais de participação era uma expressão de mudança na concepção do planeamento, pois revelava que não era só uma disciplina puramente técnica ou científica, era um campo onde se “discutiam valores e se faziam julgamentos sobre futuros desejados” que, reflectindo interesses de diferentes grupos, tinham de ser matéria de debate político (Taylor, 1998:90).

Ainda assim, a literatura refere que, gradualmente, se introduziu a preocupação de envolver os cidadãos na determinação de objectivos, selecção, avaliação e escolha de alternativas (Muller, 1992:130 e 145). Estas abordagens metodológicas surgem já numa

fase mais avançada da aplicação do método do planeamento sistémico, distanciando-se da complexidade sofisticada inicial dos modelos compreensivos.



Nos Estados Unidos, a participação dos cidadãos, muito por via da vigorosa defesa do direito individual, fazia parte da “ética americana” (Damer & Hague, 1971:218), tendo-se tornado numa das questões críticas do planeamento, ilustrada pela frase de Kennedy, da necessidade de um *'maximum feasible participation'* – um exemplo do espírito da acção comunitária - para enfrentar os desafios do futuro.

Um dos documentos de referência foi produzido pela “Detroit City Plan Commission” (1968). Este documento considerava cinquenta e quatro técnicas e princípios de participação que, segundo Fagence (1977:298), pretendiam responder às seguintes quatro ideias-chave: a participação dos cidadãos devia produzir melhores planos; as práticas de participação deveriam promover a cidadania, encorajando a iniciativa local e as organizações; os programas de participação deveriam ser orientados para os cidadãos e objectivos locais; a variedade de técnicas deverá ser a necessária pra chegar aos actores que se pretende alcançar. O documento refere ainda que este trabalho “exige esforço, dedicação e, eventualmente, poderá ser doloroso para os participantes”, o que exige novas competências dos planeadores, em particular “no domínio da construção de entrevistas e inquéritos”.

Em Portugal, a necessidade de participação das comunidades era explicitada no âmbito da elaboração de alguns instrumentos de planeamento com esta filosofia compreensiva.

No caso dos Planos de Fomento (em particular no III Plano de Fomento 1967-73), havia indicações para que os objectivos “tivessem em conta as aspirações locais”, tendo sido prevista a criação de “comissões consultivas regionais que visassem assegurar a coordenação e participação ao nível regional” (Crespo, 2004).

Já com o regime democrático, a necessidade da participação dos cidadãos passou a ser definida na Constituição. O artigo 65.o da Constituição de 1976 refere que “o cidadão ameaçado ou lesado no direito previsto no n.º 1 – direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado - pode pedir, nos termos da lei, a cessação das causas de violação e a respectiva indemnização”. Mais tarde, na revisão constitucional de 1997, no novo n.o 5 do artigo 65.o, a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento territorial passa a ser obrigatória.

Paralelamente, a legislação relacionada com o ordenamento do território passou a considerar obrigatória a realização do inquérito público antes da aprovação em assembleia municipal (PDM, Lei 79/77 e 208/82). O facto de a participação só ser obrigatória no final dos processos levou a que se centrasse exclusivamente em casos pontuais de defesa dos interesses particulares e numa enorme passividade dos restantes cidadãos, o que levou à discussão sobre a utilidade da participação, sobretudo pelos profissionais, e não à reflexão sobre o método e o momento em que era promovida.

A evolução da participação nos instrumentos compreensivos do planeamento territorial em Portugal, o PDM em particular, foi no sentido de uma maior consideração da mesma, sobretudo assegurando uma maior transparência através da permissão “a todos os munícipes do acesso ao processo de elaboração, aprovação e ratificação, a qualquer momento” (Preâmbulo do DL 69/90 de 2 de Março). Crespo (2004) salienta que na realidade tal não acontecia.

O entendimento do carácter disperso e ineficaz da legislação sobre planeamento levou à elaboração da LBOTU, consagrando o princípio da participação, entendida como “um reforço da consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial” e passou a considerar o direito à informação e à participação, isto é, “os particulares têm direito à informação tanto nos procedimentos de elaboração e alteração, como após a publicação dos instrumentos de gestão territorial” (art 12.º LBOTU). A lei passa também a considerar a figura da concertação de interesses, entendida como um esforço de “contratualização e de criação de modelos de actuação baseados na articulação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada na concretização dos instrumentos de gestão territorial”.

O conceito de participação alarga-se na LBOTU à “possibilidade de formulação de sugestões e pedidos de esclarecimento ao longo dos procedimentos de elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação, bem como a intervenção na fase de discussão pública que precede obrigatoriamente a aprovação”. As entidades responsáveis passam a ter de divulgar, designadamente através da comunicação social: a) A decisão de desencadear o processo de elaboração, alteração ou revisão, identificando os objectivos a prosseguir; b) A conclusão da fase de elaboração, alteração ou revisão, bem como o teor dos elementos a submeter a discussão pública; c) A abertura e a duração da fase de discussão pública; d) As conclusões da discussão pública; e) Os mecanismos de execução utilizados no âmbito dos instrumentos de gestão territorial; f) O início e as conclusões dos procedimentos de avaliação (art.º 6.º DL 308/99), ponderando as propostas e respondendo de forma fundamentada aos pedidos de esclarecimento.

Este diploma contém como principal novidade a consideração de um período de recolha de sugestões, na fase inicial da concepção dos planos. Num balanço efectuado

recentemente aos dez anos da prática da LBOTU, Cabral & Gonçalves (2008) reconhecem que, apesar dos ganhos gerais na prática de planeamento, “falta ainda uma cultura de avaliação, cooperação e participação, que não tem feito escola em Portugal”.

O resultado desta prática de participação foi considerado por muitos autores como não suficiente o que foi revelando uma crescente contestação social ao planeamento, conhecida como a “revolta do cliente” (Pires, 1995). Esta crítica centrava-se sobretudo na alegada “neutralidade” da actividade de planeamento, ao ignorar os seus impactes socialmente diferenciados (Simmie, 1974 citada por Pires, 1995).

Taylor (1998:116), citando investigação de Pressman and Wildavsky, acrescenta outras críticas que têm a ver com a complexidade do método e a difícil obtenção de resultados, assim como com a fragilidade dos meios mobilizados para tal tarefa, o que conduzia a uma difícil gestão do envolvimento dos diversos actores mobilizados.

#### **6.1.4. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA INCREMENTALISTA E ADVOCATORIA**

##### **PRINCÍPIOS**

O entendimento da participação como um mero exercício de consulta e a forma como era considerada no exercício de planeamento, levou a uma crescente crítica ao modelo compreensivo de planeamento do território e ao aparecimento de metodologias alternativas – do foro incrementalista até a posturas advocatórias.

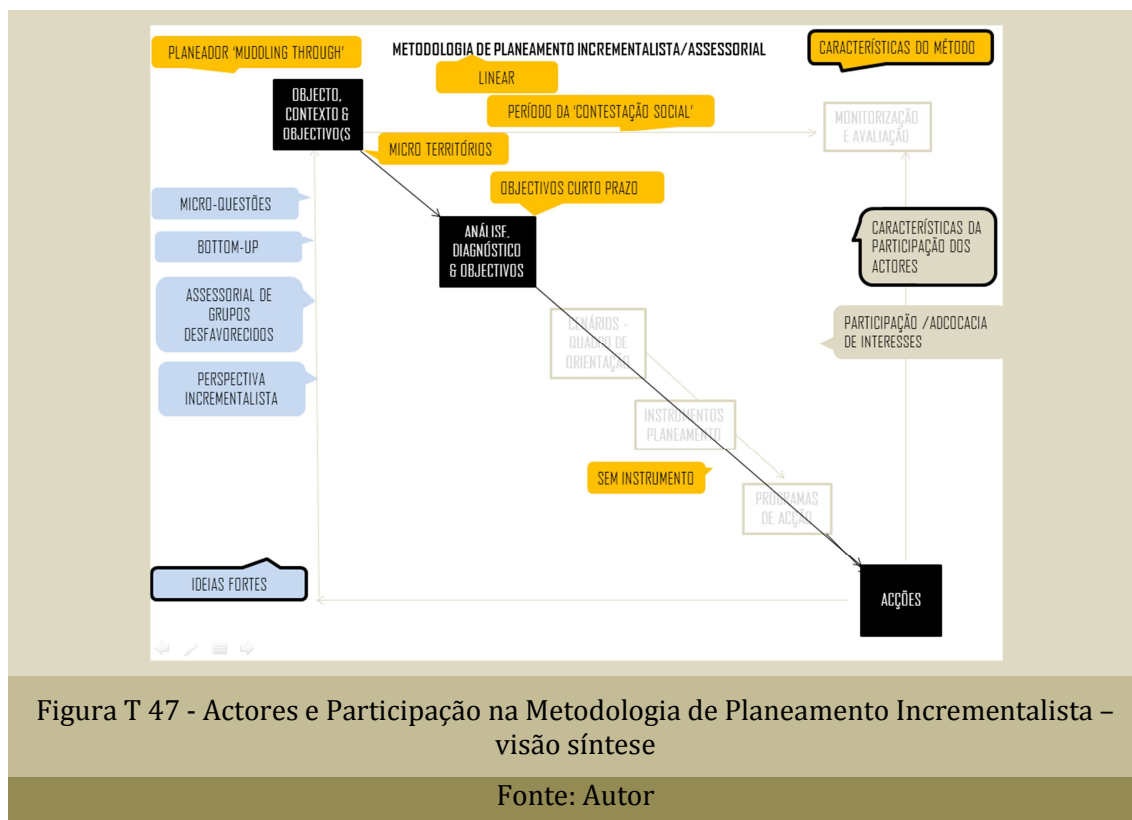
A crítica mais relevante à participação, enquanto consulta, é suportada pela posição de Arnstein (1969), já anteriormente apresentada, argumentando tratar-se de um exercício de “tokenismo” (de dissimulação) e defendendo a necessidade de considerar vários graus de aprofundamento de participação até ao nível do controlo dos cidadãos.

A questão central do debate nos anos setenta era até que ponto ou em que nível o público deveria ser chamado a pronunciar-se ou a ter poder de decisão (Taylor 1998:88). No fundo, o que aqui estava presente, mais do que um debate sobre o planeamento, era uma discussão filosófica sobre a democracia, que não se podia dissociar do contexto político da altura, quer na Europa (contestação estudantil em 1968), quer nos Estados Unidos (luta pelos direitos civis<sup>52</sup>).

Os métodos propostos por Lindblom (1979) – planeamento incrementalista ou “muddling through” – e por Davidoff (1973) – planeamento advocatório – surgem influenciados por uma necessidade de responder a diferentes tipos de contestações, sobretudo de defesa dos interesses dos mais frágeis, pelo facto das posturas racionais compreensivas tenderem a proteger, sobretudo, os interesses dominantes.

---

<sup>52</sup> Martin Luther King pronunciou o seu discurso “I have a dream” em 1963



O método incrementalista proposto por Lindblom (1979:81), baseado no princípio das sucessivas e limitadas comparações, tinha como objectivo tornar-se mais eficaz – sobretudo mais rápido na sua acção, como crítica ao anterior método, considerado burocrático e demasiado complexo - e com a particularidade de se basear na prática recorrente do decisor (Lindblom, 1979:84).

Neste método, a análise é drasticamente reduzida, o que faz com que eventuais consequências, impactos ou alternativas sejam negligenciados. O método parte do pressuposto que as políticas são decididas pela influência de um conjunto vasto de actores e interesses e que haverá um “mútuo ajustamento” – que ele designa de “*partisan mutual adjustment*” - produzido pelos planeadores ou decisores. Lindblom (1979:523) acredita que assim se alcança uma coordenação melhor do que no caso de uma coordenação central demasiado complexa.

Lindblom (1979:524) considera que falta explorar as possibilidades de uma formulação de políticas/planos democraticamente responsiva e inteligente, baseada numa combinação melhorada da análise incremental, das políticas incrementais e da análise dos grupos de interesse. O autor cita o pensamento maoista para dar ênfase à importância dada a esta combinação nas políticas de crescimento económico chinesas “não ao controle central mas estimulando a inteligência e oferecendo incentivos através da fragmentação da responsabilidade e da acumulação dos ganhos incrementais”. Este método assegura assim, em teoria, o envolvimento de todos os grupos de actores em torno da decisão, não referindo, no entanto, como se acautela a captura do interesse público por um conjunto restrito, no fundo como é feita a ponderação de interesses ou o designado ajustamento.

Alguns autores referem que esta metodologia considerava um número reduzido de alternativas, o que conduzia a um excessivo afunilamento, especialmente no que concerne ao diálogo com os actores, e falta de visão, o que fazia com que o “futuro se parecesse

muito com o passado” e sem um rumo (Hillier 2008:39). Consideravam ainda que estava cheio de “agendas escondidas” e que o processo de negociação encorajava os participantes a manterem para si mesmos os seus meios e motivações (Hudson, 1979:394). Consagrava uma mera “legitimação do capital” e de “regulação das pressões exercidas sobre ele pelas classes oprimidas” (Cardoso, 2008:183).

Hillier (2008:26) sugere, entretanto, uma nova abordagem ao incrementalismo, que designa de “*multiplane theory*” e oferece uma nova “*perspectivalist approach*” para o desenho de oportunidades para experimentação flexível e especulativa, ao longo de uma trajectória para a concepção de um ‘*better place*’. A autora entende que faz sentido recuperar alguma da filosofia incrementalista, pela sua dimensão pragmática e porque se vive num contexto de complexidade e incerteza, em que o conhecimento é parcial e limitado, a realidade é fluída e contingente, as consequências das acções não são previstas com rigor e os resultados satisfatórios, muitas vezes, não se conseguem definir (Hillier, 2008:38) - mas, mesmo assim, o planeamento tem de saber tomar decisões.

Baseada no trabalho de Deleuze and Guattari <sup>53</sup> e na consideração de várias dimensões para a compreensão da realidade, Hillier (2008:27) sugere uma prática de planeamento multiplanar (de geometria conceptual variável) que abranja um conjunto de visões possíveis, como p(l)ano de fundo, de natureza permanente e consistente, acompanhada, num primeiro momento, com acções de curto prazo e âmbito local, de natureza mais emblemática (estratégica) ou estruturante, apoiada numa prática experimental de “tentativa e erro”, de avaliação regular, e fundamentada em alternativas e na redefinição de objectivos à medida que o exercício evolui.

O papel dos actores é valorizado na componente da acção emblemática ou estruturante da abordagem multiplanar, através de um envolvimento na negociação e na atenção às diferenças e necessidades, num contexto de “incerteza e caos” (Hillier, 2008:33) e num quadro de foresight, especulação e experimentação (ibidem:34).

A metodologia – designada de *performance-based planning* – baseia-se assim na identificação de uma questão crítica, não como um problema que precisa de ter uma solução, mas como a abertura de múltiplas possibilidades para a discussão do que poderia ser diferente (ibidem:35). A partir da discussão, identificará trajectórias que indicarão potenciais futuras decisões que servirão de base à discussão e negociação com os vários actores, na sua multiplicidade de lógicas, relações e conflitos (ibidem:35).

Por outro lado, a posição advocatória defendida por Davidoff argumenta que o planeador tinha de se envolver politicamente de forma activa no processo, funcionando como advogado de grupos do público, sobretudo das minorias ou de grupos desfavorecidos (Davidoff, 1965:332), cujos interesses não estavam normalmente representados no processo (Taylor, 1998:85). Esta preocupação inclusiva estava relacionada, não só com a permissão de auscultação dos cidadãos, mas com a “criação de condições para uma boa informação e compreensão sobre as razões que fundamentam as propostas de planeamento”.

Estavam aqui presentes várias preocupações: por um lado, identificar uma nova concepção de interesse público que reflectisse a “pluralidade de interesses existentes, argumentando-se que a realidade não é objectiva (nem objectivável) e, como tal, o ideal de neutralidade é profundamente inconsistente” (Cardoso, 2008:181); por outro, garantir que os cidadãos não tinham uma postura somente reactiva, mas organizada e proactiva.

---

<sup>53</sup> Planes of immanence (1994) or consistency (1987) and their planes of transcendence (1994) or organization (1987)

A filosofia de planeamento que Davidoff defendia pressupunha um forte debate em torno dos valores sociais e políticos presentes nas decisões e nas escolhas, questionando a posição mais tecnocrática ou burocrática do planeamento (Taylor, 1998:85 citando Faludi, 1973). Contudo, a sua ambição “progressista e emancipadora” esbarrava numa postura um pouco ingénua e ignorante relativamente às relações de poder, que favorecia, e nas quais estava profundamente implicado (Cardoso, 2008:182 citando Allmendinger, 2002; Sandercock, 1998).

Apesar destas críticas, Davoudi e Strange (2009) e Ferrão (2011) salientam que o papel do planeador no âmbito da dimensão advocatória era relevante, sobretudo pela sua dimensão de intervenção de activismo comunitário, aprofundando-se competências importantes relacionadas com o empoderamento comunitário, sendo referenciada a dificuldade do planeador em manter o interesse do grupo nas questões, quando o debate se tornava demasiado técnico (Breibert, 1972:66).

Mais recentemente, surgiu uma nova concepção advocatória de planeamento, designada de “radical planning”. Esta concepção, definida por Bear (2003:14), sustenta que, num contexto político autoritário, o envolvimento dos actores no quadro da acção participativa tende a criar competências que permitem que os cidadãos se organizem e promovam um novo conjunto de práticas de “community-led Planning, mais inovadoras e territorialmente comprometidas, de perfil insurgente”.

Friedmann (1987: 302) sustenta que, para o bom desenvolvimento desta abordagem de planeamento radical, o planeador tem de estar envolvido no espírito da comunidade e funcionar como o mediador da acção radical, com o cuidado de manter uma distância crítica com a actividade dos actores da comunidade.

## MARCOS

Hall (1975:226) refere que as práticas de participação advocatória desenvolvidas neste período são exemplificadas pelos casos de “acção comunitária em planeamento”, iniciada nos Estados Unidos<sup>54</sup> e que se alastrou ao Reino Unido, envolvendo o apoio aos grupos socialmente deprimidos das “inner cities” – zonas centrais desqualificadas.

Num certo modo, estas intervenções estavam associadas a uma crítica radical à sociedade, tendo sido alimentadas pelo contexto intelectual próximo das posições marxistas e mobilizadas pelo espírito de missão, o que fez com que, nuns casos, se gerasse uma tensão entre as equipas de planeamento e os decisores políticos, e noutros, se gerasse a mobilização de uma variedade de grupos semioficiais ou não oficiais (ibidem:226).

Um dos exemplos da abordagem advocatória em planeamento, de natureza bottom-up, é apresentado por Jacobs (1961:135-136), onde ela explicita a forma como em 1960 um grupo de cinquenta e duas organizações de East Harlem (NY) se juntaram para apresentar ao mayor a sua visão para o futuro do district. Esta rede de organizações só foi possível criar porque houve o esforço e talento de um grupo mobilizador. Jacobs identifica três condições para que movimentos com esta natureza possam emergir: uma razão mobilizadora, uma área territorial e tempo. Ela chama a atenção para o facto destes actores nucleares, muitas vezes, não serem devidamente considerados nos exercícios de

---

<sup>54</sup> Um dos primeiros casos foi acompanhado e investigado por Linda Davidoff, mulher de Paul Davidoff, na altura estudante de planeamento e investigadora, que acompanhou a discussão enquanto observadora e promotora cívica - ver Linda Davidoff, “The Rluffs: Advocate Planning,” Comment, Dept. of City Planning, University of Pennsylvania, (Spring 1965) p. 59.

planeamento, porque não são representantes institucionais. Mais tarde, Jacobs envolveu-se em movimentos de contestação a projectos para o centro de NY, em particular a construção de uma auto-estrada até ao centro da cidade – Lower Manhattan Expressway (1962)<sup>55</sup> – e o que essa representava em termos de modelo urbano.



Figura T 48 – Lower Manhattan Expressway (1962)

Fonte: Walter Daran/Getty Images (Guardian 12 September 2009)

Mais recentemente, no Reino Unido, surgiu uma iniciativa política promovida pelo governo inglês - designada "Free advice for communities to support neighbourhood planning"<sup>56</sup> - segundo a qual as comunidades locais passam a ter apoio técnico especializado e gratuito, assegurado por um conjunto de instituições de referência,<sup>57</sup> para as ajudar a construir os seus planos locais, em 'colaboração' com as autarquias locais.

Em Portugal, duas iniciativas foram particularmente marcantes e exemplificativas do espírito advocatório. A primeira, realizada pelo Gabinete de Planeamento de Setúbal (1975 e 1976) "através de várias organizações de moradores, surgidas após a Revolução de Abril, conseguiu iniciar um processo de participação da população no esforço conjunto na detecção de carências existentes ao nível do bairro e na definição das principais metas a atingir suas prioridades" (Faria, 1978 citado por Crespo, 2004:7). A segunda, identificada pelo SAAL - Serviço de Apoio Ambulatório Local 58 (Crespo, 2004), iniciativa política criada por Nuno Portas, na altura Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo do 1.º Governo Provisório - na qual participaram arquitectos como Siza Vieira, e que passavam pela criação de "brigadas de urbanismo activo" para descentralizar os serviços e contornar

<sup>55</sup> Ver Flint, A. (2009). Wrestling with Moses: How Jane Jacobs took on New York's master builder and transformed the American city. New York: Random House

<sup>56</sup> <http://mycommunityrights.org.uk/neighbourhood-planning/> & <http://locality.org.uk/projects/building-community/>

<sup>57</sup> The Prince's Foundation, Locality, The Royal Town Planning Institute, National Association of Local Councils in partnership with the Campaign to Protect Rural England

<sup>58</sup> Criada pelo Despacho do Secretário de Estado da Habitação de 31 de Julho de 1974. Mais informação em "As operações SAAL" - documentário

[http://www.snpcultura.org/vol\\_operacoes\\_saal\\_um\\_dos\\_mais\\_importantes\\_documentarios\\_portugueses.html](http://www.snpcultura.org/vol_operacoes_saal_um_dos_mais_importantes_documentarios_portugueses.html)



a burocracia, ainda teimosamente "colada" às instituições, com a finalidade de construir habitação social, em alguns casos através da modalidade das associações de moradores.

O trabalho de grande proximidade entre cidadãos e técnicos era exemplificado pela realização de reuniões que "muitas vezes aconteciam na rua" (Reis e Passos, 1991; Sustelo, 2003 citados por Crespo, 2004:7). Em 1976, as "169 operações SAAL que existiam um pouco por todo o país passaram para a alçada das autarquias locais".



Figura T 49 – Projecto SAAL

Fonte: Autor

Davidoff (1965:334) percebia que a abordagem advocatória era ambiciosa e referia que havia um discurso político favorável à promoção da participação activa e que, numa situação ideal, os partidos políticos à escala local deveriam produzir os seus "master-plans" para o desenvolvimento da comunidade, que deveriam inspirar as iniciativas programáticas e a acção. Nesta abordagem, sustentava que, se tal não acontecesse, era provável que a agenda política fosse preenchida por interesses de outros grupos que ocupam esse vazio. Davidoff (1965:335) recomendava que os governos poderiam estimular esta forma de planeamento advocatório, não como uma forma reactiva face ao planeamento tradicional, mas como uma forma de incentivar as autoridades a preparar melhores planos, um pouco aquilo que o Governo britânico está a fazer com a iniciativa "Neighborhood Planning".

#### 6.1.5. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA «POR PROJECTOS»

##### PRINCÍPIOS

Esta metodologia surge num período de mudança profunda, no entendimento do planeamento como uma função pública liderada pelo Estado, podendo ser caracterizado por uma natureza "desreguladora" e de maior "flexibilidade" face aos interesses privados.

Surgem nesta altura mudanças significativas na liderança política na Europa, marcada pela ascensão de Margaret Thatcher no Reino Unido, num quadro de pós-crise económica (1973), de crítica ao papel do Estado na sociedade e na economia, e da crise do Estado Providência. Com Thatcher, emerge um posicionamento neo-liberal na Europa que

influencia a concepção do Estado e do Planeamento, e que sustenta o “princípio da defesa da racionalidade dos mercados, em que a livre expressão das preferências de todos os cidadãos é feita através do mercado, que passa a garantir os “bens públicos”” (Rosa Pires, 2005:30). Segundo o mesmo autor, esta ideologia sustentava a ideia de que “o planeamento impunha à sociedade uma visão parcial dos interesses colectivos, definida por um grupo socioprofissional restrito e, portanto, de legitimidade controversa”.

As autoridades governamentais, sobretudo no Reino Unido, introduzem orientações para que as autoridades locais tenham uma aplicação mais benevolente das autorizações de planeamento, num sentido positivo relativamente ao mercado, contribuindo para a estratégia de crescimento económico do país, libertando os “fardos das restrições públicas”.

Surge assim, segundo Harvey (1989), uma nova abordagem ligada ao empreendedorismo e que se centra no envolvimento dos actores económicos na definição das orientações do planeamento territorial, aproximando-se das preocupações do planeamento estratégico empresarial.

Uma das dimensões desta deriva empreendedora local foi a criação das parcerias público-privadas, criando agências de desenvolvimento para realizar aquilo que “o poder local sozinho não conseguia atingir” (Taylor, 140:149). Era assim dada ao poder local uma função de articulação com os actores económicos com interesses diferenciados, o que colocava dificuldades de gestão de compromissos – pois os actores económicos possuem interesses divergentes e conflituantes - formando aquilo que Stone (1987:227) designa de “regimes de coligação”.

A participação nesta metodologia é desenvolvida através de uma escolha selectiva dos parceiros, sobretudo os que têm capacidade de ajudar na concepção e implementação de um projecto colectivo estratégico. Desenvolvem-se, assim, exercícios de participação mais ou menos sofisticados, criando espaços de debate alargado em diferentes momentos do processo de planeamento, a necessidade de auscultação de grupos alvo (stakeholders), a realização de fóruns de debate alargado e, por fim, a procura de criação de parcerias, juntando os principais stakeholders no sentido da implementação da acção do planeamento (acção selectiva).

Segundo Hall (1975:225), o risco que existe nesta metodologia é que, no quadro das preocupações com o objecto de planeamento – sobretudo centrado nas temáticas do crescimento económico - aumenta a probabilidade das decisões favorecerem os mais ricos e melhor organizados, em detrimento dos que têm mais dificuldades em se organizar ou os menos poderosos. A falta de consideração dos vários interesses em presença gerou situações de crescente tensão, sobretudo pelo impacto das decisões sobre matérias ambientais, gerando o surgimento de movimentos ecologistas para tentar impedir a construção de infra-estruturas.

O objectivo deste novo quadro de governança neoliberal era despolitizar alguns conceitos emancipatórios, como a participação e o empoderamento, com o objectivo de produzir uma nova legitimação dos seus actos (Miraftab, 2004:254).

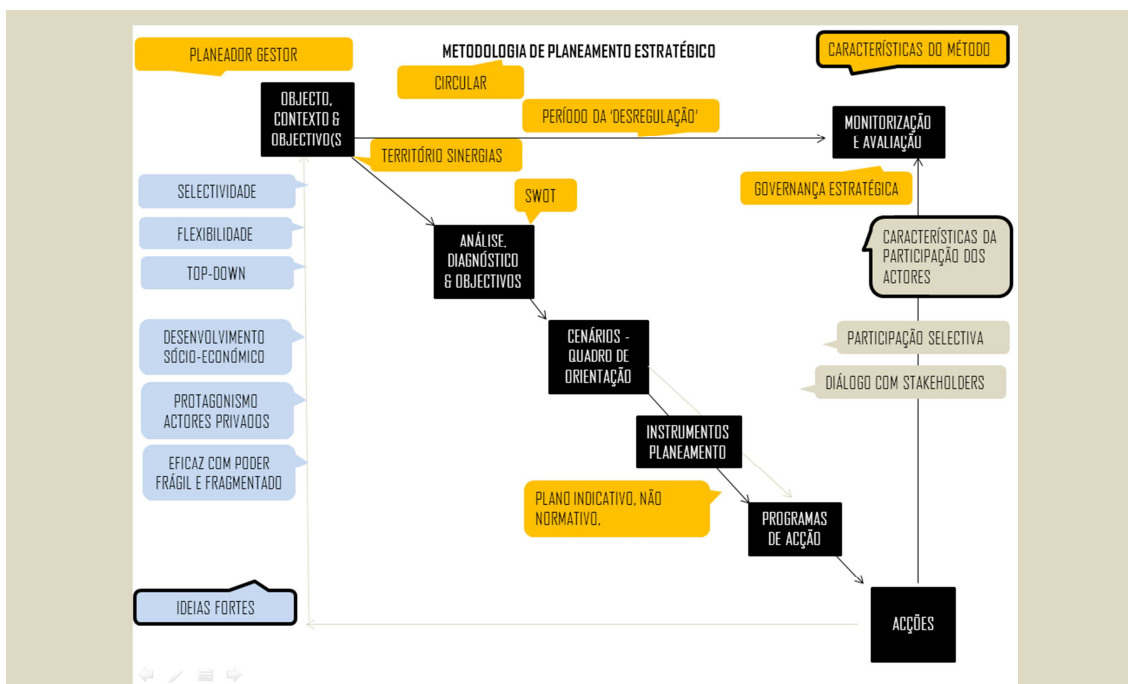


Figura T 50 - Actores e Participação na Metodologia de Planeamento Estratégico – visão síntese

Fonte: Autor

## MARCOS

Um dos marcos da aplicação desta metodologia foi o surgimento de um novo conjunto de organizações público-privadas, com funções de planeamento do território e acção em áreas consideradas estratégicas, criando as UDC - Urban Development Corporations (Booth, 2005). A figura da parceria, surgida nos anos oitenta, não era só uma forma de articulação das autoridades públicas com os agentes privados, ou de mobilizar capital privado para a concretização de iniciativas públicas, mas o envolvimento de um quadro alargado de actores privados na definição das orientações de política pública, com “evidentes conflitos e tensões entre interesse público e os interesses fundiários e económicos” (Booth, 2005:258). Para além disso, havia uma outra tensão entre a coordenação da gestão da parceria e sua implementação e as competências das autoridades locais, que nos territórios em causa não existiam (ibidem).

No que concerne à participação da comunidade, esta era considerada irrelevante ou sem sentido, pois os promotores argumentam que eles é que conhecem o mercado a quem se dirigem as operações e por isso não há justificação para a participação da comunidade, o que só atrasa o processo (Imrie & Thomas, 1999:163). Argumenta-se que isto só podia acontecer pelo facto do Governo permitir a situação e pela falta de pressão política local – em resultado da fragmentação ou fragilidade do poder local no Reino Unido - e dos cidadãos (Imrie & Thomas, 1999:166).

Perante a fragilidade do quadro organizativo público à escala local e sub-regional, sem qualquer visão de planeamento, a emergência destes projectos (o caso de Teesside Development Corporation – TDC - foi considerado exemplar pela própria Margaret Thatcher) assumia-se como a única visão para o futuro do território, com a vantagem de mostrar resultados rapidamente, sem o problema da participação.



Figura T 51 – *Visita de Margaret Thatcher para o lançamento do TDC*

*Fonte: Peter Reimann , 1987*

As autoridades locais mostravam-se incapazes de reagir, mostrando mesmo alguma satisfação pelo facto do investimento de regeneração estar a ser executado, mesmo que não seja nas áreas onde era mais necessário – “as áreas mais deprimidas ou onde existia mais desemprego” - mas na “criação de novas áreas urbanas isoladas” (ibidem: 166).

Curiosamente, no contexto dos anos noventa, já com o governo trabalhista, as parcerias mantêm a actividade nos mesmos moldes, apesar dos apelos de mudança por parte de movimentos “grass roots”. Esta continuidade era garantida pelo facto dos mais importantes actores relacionados com a regeneração terem criado fortes redes de cumplicidades e alianças a nível local e regional, envolvendo autoridades locais, principais agentes económicos e organizações corporativas e universidades, suportadas numa visão para o território, ainda assim considerada “vaga e especulativa”, mas com resultados visíveis (Imrie & Thomas, 1999:234).

No âmbito da UDC são identificados por Imrie & Thomas (1999:236) outros tipos de conflitos, nomeadamente os relacionados com autoridades locais e organizações comunitárias, estas últimas exigindo maior controlo do processo. Algumas organizações comunitárias envolvem-se no trabalho das parcerias, com a expectativa de que possam beneficiar de uma parte dos recursos, ainda que mais tarde tenham percebido que a sua margem de manobra era reduzida. Outras organizações locais rejeitaram participar no trabalho das parcerias e iniciaram a sua acção directa no terreno, manifestando a sua opinião e organizando acções de protesto – por exemplo, de ocupação de edifícios devolutos. Mesmo as pequenas empresas queixam-se de não terem sido beneficiadas com os resultados das operações de regeneração (ibidem:237).

Imrie & Thomas (1999: 240-241) concluem que, no âmbito das parcerias, as redes de cumplicidade entre actores públicos e privados são perigosas, pois organizam-se longe do escrutínio público, com agendas escondidas, usando argumentação relacionada com a confidencialidade dos negócios para evitar debate público, com denúncias públicas nos

media, mostrando a forma como se esbatiam as fronteiras entre o interesse público e o privado, com prejuízo para a “accountability” e defesa da esfera pública.

Em 2003, no Reino Unido, ainda com o governo trabalhista, surgem as Sustainable Communities (Comunidades Sustentáveis - CS) que são um dos casos de referência em termos da promoção de planos-projecto, designados por “development projects” (Raco, 2008:342). Vários autores designam estes instrumentos de planeamento de “fuzzy boundaries and soft spaces”, isto é, instrumentos de fronteiras difusas e espaços flexíveis, geridos por parcerias público-privadas (“meta-governanças”).

Um dos requisitos dos instrumentos das CS é um efectivo envolvimento e participação dos cidadãos, grupos e empresários locais, no planeamento, concepção e acompanhamento de médio-longo prazo.

Raco (2005:33) alerta para o facto de um dos elementos chave da característica regulacionista do neoliberalismo é o uso da noção de comunidade para redesenhar as subjectividades e criar um novo empreendedorismo social disfarçado de cidadania activa, na procura de minimizar a intervenção do Estado. Segundo Raco, em muitas situações, as CS surgem neste quadro, como uma forma de auto-responsabilização dos cidadãos, criando uma divisão entre os que afirmam a sua independência e contribuem para o bem-estar (económico da) comunidade – os cidadãos sustentáveis - e os que mantêm o seu grau de dependência – os passivos, que minam a sustentabilidade da comunidade – e, ao mesmo tempo, de desresponsabilização do Estado.

Em Portugal, é possível identificar um conjunto de experiências que se inspiraram nesta metodologia de plano-projecto. Um dos primeiros exemplos é o PROSIURB, um Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional, cujo objectivo foi desenvolver os “centros urbanos que desempenham um papel estratégico na organização do território nacional”, financiando, nesse âmbito, um conjunto de projectos estratégicos, enquadrados previamente por um plano estratégico que fundamentaria as opções de investimento.

Nogueira (2012:248) fala do potencial deste instrumento para a “possibilidade de uma maior participação dos agentes da cidade e de um seu maior envolvimento na governação local” – em particular a criação do Gabinete de Cidade, “integrado pelas entidades que a autarquia entendesse como as mais representativas e intervenientes na vivência e na dinâmica do centro urbano”, ainda que dirigida mais aos “actores chave” que poderiam ter um papel mais próximo nos investimentos a realizar. Cabral (1996:115) refere, por outro lado, que a natureza do projecto de cidade que o programa PROSIURB concebe é “pouco integrado e estruturado” e carece de “uma maior mobilização das populações em torno de ideias fortes, estratégias e projetos estruturadores”. Acrescenta que “a componente de participação e de intervenção da sociedade civil no governo da cidade tem fraca expressão na definição de estratégias”, o que resultou também do facto dos documentos terem sido feitos “em períodos demasiado curtos” por causa dos prazos de candidaturas a fundos.

Um outro exemplo de plano-projecto foi promovido pelo Programa Pólis, um programa de apoio à regeneração urbana, no quadro das preocupações com as questões da sustentabilidade urbana, criado por José Sócrates, na altura Ministro do Ambiente. Segundo Partidário & Correia (2004:414), a primeira prioridade foi promover operações integradas de requalificação e melhoria ambiental de dimensão considerável, num vasto número de cidades – 28 operações no total - que pudessem “ser vistas e adoptadas como exemplos demonstrativos”.

O programa foi coordenado por uma empresa pública – Parque EXPO – que tinha coordenado a execução da EXPO’ 98 na zona oriental de Lisboa, tendo ficado responsável pela definição da estratégia da intervenção em 18 cidades - elaboração dos respectivos

Planos (Pestana et al, 2009: 1766). Na sua implementação, a participação dos actores foi considerada um dos princípios chave, em particular “a mobilização em torno da melhoria do ambiente urbano” e o “reconhecimento e respeito pela sensibilidade dos actores locais” (Partidário & Correia, 2004:417). A questão da participação dos actores emergia igualmente como elemento central na implementação das operações, nomeadamente através da promoção de instrumentos de capacitação institucional na formação de capacidades técnicas locais e na articulação dos planos Pólis com outros instrumentos de planeamento territorial, assim como através da promoção da participação pública, com especial destaque para o desenvolvimento de uma estratégia de comunicação – que envolvia um mecanismo “countdown” em cada cidade e um slogan “Uma nova forma de viver as cidades” – além de um conjunto de postos de informação locais e de uma comissão local com representantes dos interesses públicos, actores sociais e económicos. As comissões locais tinham um papel relevante de avaliação dos esquemas estratégicos e dos planos de execução, sendo regularmente informadas do desenvolvimento dos projectos.

Segundo Partidário & Correia (2004:421), do trabalho de envolvimento resultou um “aprofundamento de cooperação entre organismos do Estado Central e Local”, o desenvolvimento de “novas iniciativas temáticas”, indo ao encontro de expectativas das comunidades locais, uma clarificação do “posicionamento das cidades no quadro da rede urbana”, valorizando as “capacidades e especificidades dos actores locais e alinhando-os em torno dos objectivos colectivos”, a definição de “mecanismos de avaliação com a participação activa das comissões locais” e o envolvimento dos actores privados “na execução de acções numa lógica custo-benefício”.

Vale & Queirós (2005), reconhecendo os méritos do projecto, nomeadamente no que concerne ao enquadramento institucional inovador – parcerias - e aos recursos financeiros mobilizados (ibidem:13), identificam três tipos de problemas: a forma de concepção do programa – “surge após o desenho do III QCA e não incorpora uma política de cidades”, os “critérios de selecção não foram discutidos publicamente” e a ausência de “mecanismos de prestação de contas” -, os riscos da especulação imobiliária na envolvente e a ausência de uma política de solos e a falta de abrangência em termos de política urbana, reduzindo a política de cidades a um conjunto de operações de regeneração física, esquecendo as dimensões económicas, sociais e culturais (ibidem:14-15).

Ainda assim, este programa deixou alguns desafios, nomeadamente no que concerne à necessidade de aprofundar a cooperação institucional entre actores locais, públicos e privados, à volta do tema da regeneração urbana, de estimular mecanismos de participação dos cidadãos e de aumentar a flexibilidade dos mecanismos legais e financeiros das parcerias, de forma que se garanta rapidez de acção e controlo público da execução.

Um último exercício de planeamento, que se enquadra neste âmbito, surgiu com a Políticas de Cidades – Pólis XXI – em particular com o instrumento Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) - que tem como objectivos a “qualificação e integração dos distintos espaços da cidade, o fortalecimento e diferenciação do seu capital humano, institucional, cultural e económico, a qualificação e intensificação da integração da cidade na região envolvente e a inovação nas soluções para a qualificação urbana” (artº 4º, nº1 do RPRU, 2009).

Segundo o regulamento das PRU, o objectivo das operações é o financiamento de Programas de Acção integrados<sup>59</sup>, planeados e implementados por Parcerias Locais,

---

<sup>59</sup> “valorização de áreas de excelência urbana, nomeadamente centros históricos, frentes ribeirinhas e marítimas; de qualificação das periferias urbanas e de outros espaços relevantes para a estruturação urbana; de renovação das funções e dos usos de áreas abandonadas ou com usos desqualificados; de requalificação e

lideradas pelos municípios e envolvendo um conjunto de actores sociais e económicos que têm investimento directo na operação.

A filosofia dos programas de acção ia para além da mera acção de regeneração física e continha preocupações com “a promoção da coesão e a inclusão sociais, com igualdade entre homens e mulheres, com o estímulo da revitalização sócio-económica de espaços urbanos degradados; com a qualificação do ambiente urbano e dos factores determinantes da qualidade de vida da população e com o reforço da atractividade das cidades, através da preservação e valorização de espaços de excelência urbana” (n.º 4 art.º2). Uma das preocupações presentes na concepção das PRU era também o “reforço da participação dos cidadãos e inovar nas formas de governação urbana através da cooperação dos diversos actores urbanos”, elevado à categoria de objectivo específico (n.º 4 art.º2 alínea f).

A figura da parceria local é um avanço relativamente a outros modelos, nomeadamente ao do Programa Pólis, pois passa a ter como função, para além da coordenação global da operação, a “animação da Parceria Local e o controlo do cumprimento das responsabilidades dos parceiros assumidas, a procura de complementaridades e soluções inovadoras para potenciar os resultados dos projectos, a articulação com entidades públicas e privadas que não integrem a Parceria Local, mas sejam relevantes para o sucesso da intervenção, e a articulação com as entidades nacionais e regionais responsáveis pela Política de Cidades” (art.21º do regulamento PRU, 2009).

Em alguns casos, a aplicação do modelo das PRU foi um avanço significativo numa nova concepção da regeneração urbana, articulada com o desenvolvimento económico<sup>60</sup>, noutros, houve uma diferença significativa “entre o sentido da lei e o sentimento generalizado dos residentes”, os quais sentem que “não têm influência sobre os processos de decisão das autarquias”, que tendem a não informar devidamente sobre a operação, a sua concepção e resultados (Fidalgo, 2012). Outros casos ainda - um exemplo será objecto de análise de caso nesta tese - mostram a perversão do princípio da participação e do espírito das PRU (Mota & Santinha, 2012), com a inexistência de momentos para a auscultação dos cidadãos e com ostensiva recusa de informação caucionada pela entidade financiadora regional.

A experiência de participação dos actores em metodologias de planeamento por projectos mostra sobretudo a emergência de um novo quadro institucional, as parcerias - designado por alguns autores por meta-governação.

Tratando-se de um modelo conceptualmente interessante no que concerne à consideração do envolvimento de actores e participação pública, alguma evidência mostra que as práticas desenvolvidas foram muito diferentes, havendo casos de manifesto mau funcionamento das parcerias, com frágeis mecanismos de regulação e diminutas oportunidade de auscultação dos cidadãos, com prejuízos graves para o resultado alcançado.

---

reintegração urbana de bairros críticos, onde a situação social e económica ou a degradação urbana justifiquem uma intervenção especial” (art.º 6.º RPRU, 2009)

<sup>60</sup> Ver exemplos de PRU Paços de Ferreira, PRU Paredes, PRU Águeda

#### **6.1.6. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA COLABORATIVA E COMUNICATIVA**

##### **PRINCÍPIOS**

A crítica à excessiva dependência do planeamento face aos interesses económicos que a metodologia de planeamento por “projectos urbanos” gerava, com uma evidente dificuldade de interpretar o interesse colectivo, de desenvolver práticas políticas num quadro plural e democrático, e de definir uma visão orientadora e mobilizadora para o futuro, fez gerar a necessidade de uma nova metodologia de planeamento de matriz mais democrática e de teor colaborativo e comunicativo.

Inspirado nas teorias comunicativas de Habermas, que valorizam a participação democrática e o empoderamento dos cidadãos, vários autores, com particular destaque para Patsy Healey, desenvolvem argumentação sobre a necessidade de uma nova racionalidade comunicativa (Healey, 1992) e colaborativa (Healey, 1997) que influenciam profundamente a prática de planeamento no Reino Unido e na Europa (Muller, 1998:295).

A comunicação entre o Estado e os cidadãos é uma precondição da democracia e de uma participação democrática em planeamento (Taylor, 1998:124), sem a qual dificilmente haverá uma genuína democracia e planeamento do território. Para que a comunicação se estabeleça e se encontre o equilíbrio ideal, Habermas (...) identifica quatro precondições ou “ideais normativos” para o processo de planeamento – a comunicação entre actores deve ser compreensível, factualmente verdadeira, sincera e genuína, isto é, legítima num determinado contexto normativo”. Para que um verdadeiro processo de diálogo ocorra entre actores, estas condições têm de ocorrer de forma cumulativa, pelo que, se não estiverem presentes, dificilmente o resultado será o desejado.

Friedmann (2011:21) refere que o diálogo entre actores, em planeamento do território, presume a existência de um nível de comunicação entre as partes, baseado numa relação de confiança autêntica e empática, que suporta um outro nível de comunicação centrada nas matérias ou assuntos de interesse comum. A forma como se organiza a vida destes dois palcos (ou níveis) é fundamental para o sucesso do diálogo e para a gestão dos conflitos ou divergências. Para além das questões da confiança e empatia já referidas, o autor sublinha a importância dos vários modos de expressão utilizados, não só linguísticos, mas gestuais, por exemplo, dos pontos de aproximação constituídos por interesses comuns ou compromissos, das reciprocidades que se gerem ou das obrigações mútuas, do seu carácter não utilitarista mas de intimidade, semelhante à da amizade próxima. Friedmann alerta para o risco da utilização, em planeamento, de estilos de comunicação impessoais ou de teor meramente profissional, que se traduzem em insucessos na ligação entre o conhecimento e a acção.

O conceito de participação que aqui é considerado vai, no entanto, para além da perspectiva do diálogo, da informação ou da auscultação, que as anteriores metodologias promoveram, e passa a incorporar uma preocupação com a colaboração entre actores e a organização de uma nova forma de “acção colectiva”.

Forester (1989:3), um dos pioneiros da teoria do planeamento comunicativo, defende que, sendo o planeamento uma actividade para as pessoas e constrangido por uma realidade política e sociedade capitalistas, para que os planeadores possam actuar num contexto perante o poder têm de possuir capacidades comunicativas e de negociação, pois esse é o seu dia-a-dia (ibidem:5). Tendo em conta que o contexto do quadro de comunicação pode gerar distorções ou más interpretações e que a participação não garante o envolvimento dos grupos mais desfavorecidos, Forester (1989:22) sustenta a necessidade de uma “ética



comunicativa”. A dimensão comunicativa que Forester traz é particularmente importante, porque acrescenta às características do diálogo a necessidade de perceber o contexto onde ocorre, o que passa por uma boa compreensão das relações de poder que envolvem o planeamento e que muitas vezes determinam os seus resultados.

A postura de governação passou a depender do “consensus building” e da aceitação mútua de entendimentos, substituindo uma postura anterior “top-down” e de obediência (Susskind & Cruikshank 1987). Neste sentido, o método de participação passa a considerar um especial cuidado com a salvaguarda da diversidade de actores e a procura do mais alargado consenso. O desenvolvimento desta prática revelou a percepção da dificuldade em obter um consenso unânime ou definitivo, permitindo perceber as inevitáveis diferenças, diversidade e incongruências intrínsecas a uma sociedade pluralista, criando espaço para o desenvolvimento de uma prática de planeamento mais pragmática (Blanco, 1994) e para o desenvolvimento de novos quadros institucionais e redes de instituições surgidas dessas práticas de interacção (Alexander, 1965; Neuman, 1996).

Innes e Booher (1999:418) chamam a atenção para os paradoxos do consenso em planeamento, pois questionam a forma como se avalia o sucesso ou a ruptura nos diálogos, referindo que muitos acordos superficiais podem degenerar rapidamente em novos conflitos, pelo que os diálogos e compromissos devem ser produzidos com base em informação válida e relevante e num quadro de debate aberto e verdadeiro.

A comunicação e a negociação são, assim, tarefas distintas que envolvem competências e saberes diferentes, que passam por saber identificar e estabelecer contactos com os actores relevantes e identificar os interesses em presença.

No entanto, apesar da importância do diálogo e da mediação, em situações de conflito em que existam casos de “opressão e dominação institucionalizadas de grupos implicados num determinado território” (Cardoso, 2008) podem justificar-se práticas insurgentes de cidadania (Holston, 1995 citado por Friedman, 2011:237) que assegurem as lutas políticas necessárias. Estas micro-lutas podem resultar num conjunto de várias pequenos empoderamentos cívicos, com impacto global significativo.

Sandercock (1998) salienta a importância que é concedida ao conhecimento envolvido nestes processos, que, para além do científico, incorpora o conhecimento prático – empírico e tácito - que advém de diversos tipos de experiências - fundamentadas, contextuais e intuitivas, expressas através do diálogo. A capacidade de mobilizar conhecimentos, nomeadamente os conhecimentos empíricos, implica uma apetência para os saber triar, gerir e usar, valorizar e disseminar. Neste particular, a competência tem, também, de ser conseguida na articulação de diferentes saberes (a transdisciplinaridade, de que fala Davoudi) e de saberes reflexivos e operativos.

Uma das competências particularmente importantes nesta metodologia é a habilidade do planeador para saber usar as ferramentas conceptuais e operativas de que dispõe para, quando confrontado com problemas novos, ter a capacidade de aprender rapidamente a encontrar caminhos de aprofundamento (Friedman, 2011:24-25).

Innes & Booher (2003) defendem uma outra postura de aprendizagem de “learning through listening”, exigente do ponto de vista dos conhecimentos técnicos e comunicativos e das habilidades de trabalho de grupo, capazes de reduzir as disparidades entre os participantes e de construir consensos, mas também de co-produção de quadros de referência que orientarão a “acção colectiva”.

O planeamento do território pode ser um instrumento gerador de aprendizagem colectiva. Albrecht (2005:20) refere que é importante que os vários actores adquiram a capacidade de pensar para além do curto-prazo e dos seus quadros mentais de referência, evitando

posturas excessivamente deterministas. Devem, por isso, ser estimulados a pensar em futuros alternativos, devendo para o efeito ser mobilizados em exercícios de construção de cenários que lhes inculquem uma melhor percepção da realidade, das forças directoras que actuam no território e das várias alternativas que se podem colocar. O envolvimento em exercícios desta natureza pode contribuir para gerar confiança no processo e mobilizar os actores para alinharem os seus esforços e meios para ajudar a concretizar os cenários desejados e evitar os não desejados (ibidem:20), contribuindo para um sentido de identificação e responsabilidade pelo produto final do exercício. Como refere Schwartz (1991), a questão não é tanto se se alcança de modo correcto o futuro idealizado, mas se, e como, os actores mudam o seu comportamento porque vêem o futuro de forma diferente.

Emergem, neste contexto, os conceitos de capital social/relacional, capital intelectual e capital político/institucional, como formas de participação de actores na vida colectiva e no planeamento do território. Putnam (1993) defende o conceito de capital cívico como forma das comunidades locais se organizarem e se predisporem a envolver-se em acções e estratégias, visando a defesa e promoção de interesses colectivos (Cooke, 1990). Healey (1998) desenvolve o conceito de capacidade institucional e a sua importância para a qualidade dos lugares, referindo-o como a relação entre os recursos de conhecimento, os recursos relacionais e a capacidade de mobilização.

É também defendido que a participação e o empoderamento dos diferentes actores envolvidos devem ser promovidos num quadro de aprofundamento da capacitação institucional (Healey, 1998), isto é, a criação de novos modelos de governança institucional colaborativa e, por fim, a implementação colectiva concertada de acções comuns.

Para além disso, é fundamental que o quadro de aprendizagens gerado nesta metodologia, isto é, os novos valores, conhecimentos, discursos e práticas sejam institucionalizados, ou seja, interiorizados nas normas e comportamentos, fornecendo a base para uma mudança estrutural das arenas e dos actores (Gualini, 2001 e Healey, 1997), o que, no entanto, exige tempo e dedicação (Albrechts in Cerreta et al 2010:17).

Albrechts (in Cerreta et al 2010:20) sugere ainda que este esforço de capacitação institucional possa ser gerador de um clima e de um ambiente favoráveis à mobilização do conhecimento e criatividade dos cidadãos e das organizações, para ajudar a responder aos problemas concretos (curto-prazo) e aos de longo prazo, o que pode permitir inculcar na comunidade uma perspectiva dupla sobre a realidade e de como esta pode ser transformada.

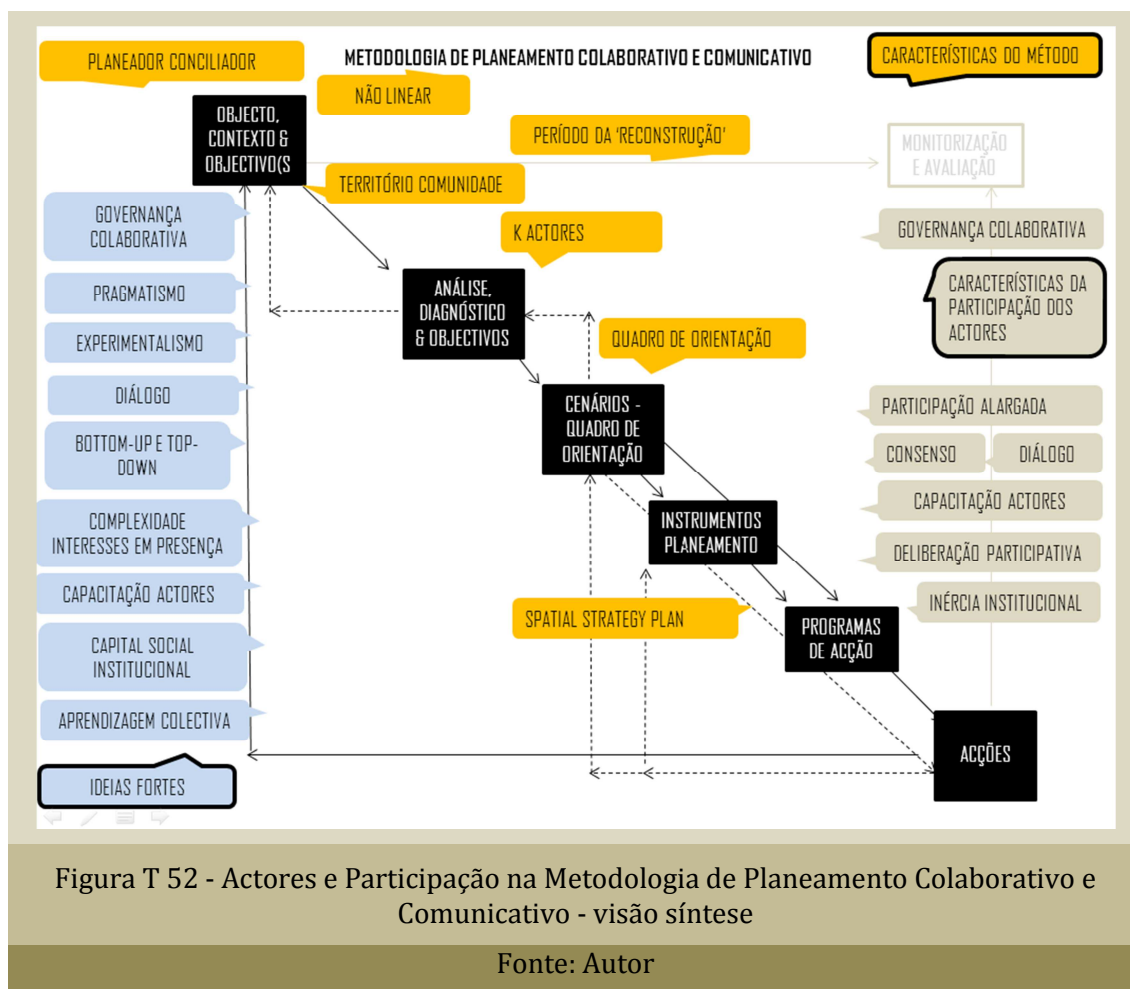
Yiftachel & Huxley (2000:908) percebem a natureza desta abordagem comunicativa plural, influenciada por uma agenda epistemológica centrada nas temáticas da multiculturalidade, no pós-modernismo e no feminismo e na necessidade de discutir a concepção unitária da sociedade. No entanto, alertam para o risco que esta postura pode ter, pelo excesso do foco nas questões conjunturais, do dia-a-dia, de natureza localista e subjectiva, e de sobre elas se produzir normativa orientadora, muitas vezes sem a necessária fundamentação - "racionalidade instrumental ou positivista".

Neuman (1999) critica um pouco esta abordagem metodológica, referindo que o excesso de preocupação com a participação deu-se a expensas do conceito, qualidades e formas de planear o lugar. A preocupação centrou-se, durante muito tempo, no como planear,<sup>61</sup> o que tornou difícil a mobilização dos stakeholders para a visualização do futuro dos lugares, para a implementação das propostas de planeamento (de base "quantitativa") e conduziu à separação de campos de actuação, outrora convergentes no planeamento. Segundo o

---

<sup>61</sup> "Plans were filled with words and numbers rather than maps and designs"

mesmo autor, a “deriva” discursiva e comunicativa do planeamento levou ao desenvolvimento de excessos, traduzidos no bombardeamento de novas etimologias de planeamento (“visioning”, “reinventing”, “rethinking”, “re-engineering”, “restructuring” and “downsizing”) e ao surgimento de algumas técnicas e teorias de planeamento que se alimentaram delas.



## MARCOS

Os planos estratégicos são um dos principais instrumentos que se enquadram na filosofia da metodologia colaborativa. Foram criados com o objectivo de definir “estratégias de desenvolvimento territorial”, com desenvolvimento metodológico baseado em “análise de forças, de fraquezas, de oportunidades e de ameaças, procurando priorizar (diferenciar o essencial do acessório; identificar as necessidades e oportunidades) e afectar meios adequados” (Healey, 2009a:442). A metodologia foi aplicada em diferentes contextos, com objectos diversificados do ponto de vista territorial - cidades, regiões e países - e temático, com especial enfoque nas questões do desenvolvimento económico e social e sua espacialização.

Identificam-se vários tipos de metodologias de planeamento estratégico. Healey (2007) defende que o foco da atenção do planeamento estratégico se dirija para a qualidade dos lugares, mais do que para a sua afirmação ou posicionamento global, sugerindo atenção à dialéctica proximidade/conectividade e à melhoria das qualidades das ligações/conexões,

ou para a necessidade de mobilizar as energias dos actores locais, actuando na estabilização ou desestabilização do sistema, por forma a agitar as “energias/dinâmicas” existentes.

Güell (1997:67-86) defende que os Planos Estratégicos surgem como um campo de práticas experimentais mais ou menos articuladas, animadas por financiamento público, com preocupação de atrair fundos privados, pelo que a participação dos actores ganha um destaque particular, sendo por isso considerada, do ponto de vista metodológico, uma inovação da experimentação de novas formas de participação dos actores (Pereira, 2009a:80). Ainda assim, Pereira (2009) coloca a questão sobre se esta metodologia não será uma abordagem fértil, por poder ser mais eficaz perante situações de poder fragmentado e a ausência de uma liderança forte.

A mudança na natureza dos instrumentos, que deixam de ser os planos físicos e passam a ser quadros orientadores (Healey, 2006:11), acontece por razões relacionadas com eficácia na reposta, mais rápida elaboração e aprovação, natureza menos normativa e mais flexível.

Esta mudança no tipo de planeamento traduz-se num conjunto de desafios profissionais, com exigência de outras competência, por ex. na produção de conhecimento sobre tendências e factores catalisadores de desenvolvimento territorial, necessidades e requisitos do mercado e impactes ambientais, económicos e sociais dos processos de desenvolvimento; uma análise de diversas opções, através da comparação entre opções estratégicas e visões de desenvolvimento distintas, e a definição de diferentes opções e alternativas, a partir de uma análise de sustentabilidade/avaliação ambiental estratégica (Nadin, 2007:47; Ferrão, 2011).

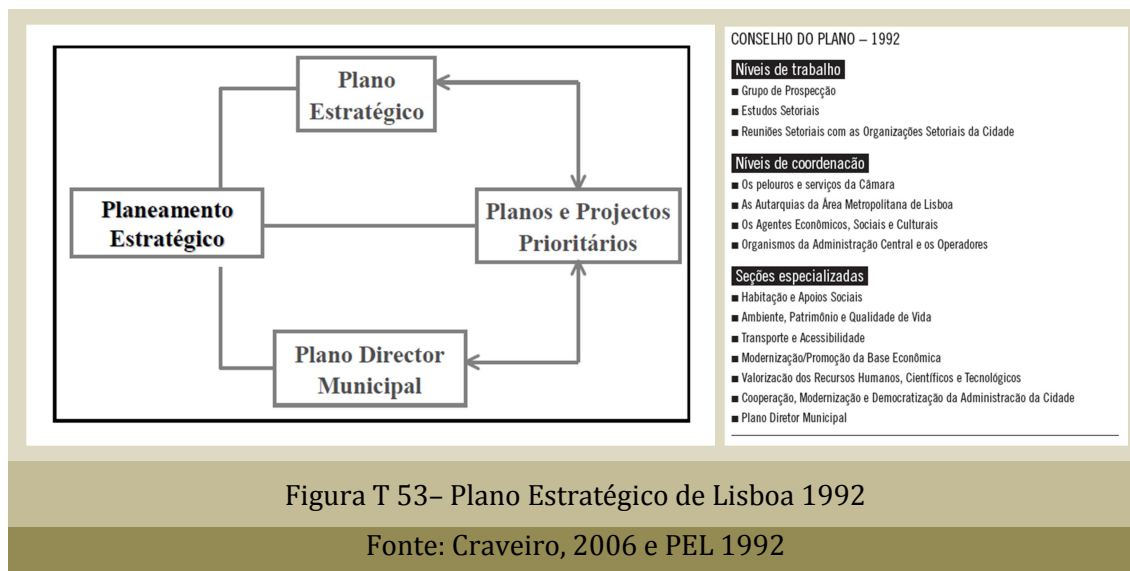
Em Portugal, identificam-se algumas práticas de envolvimento de actores em metodologias colaborativas. Curiosamente, grande parte dessas experiências ocorre fora dos instrumentos formais do planeamento do território.

Um dos exemplos mais relevantes são os planos estratégicos de cidade ou região, podendo considerar-se várias gerações, com diferentes contextos, muitas vezes associados à candidatura de projectos urbanos a fundos, cuja análise se produziu no método anterior, ou visando a definição de uma visão estruturada e mobilizadora para o futuro, como é porventura o caso do Plano Estratégico de Lisboa de 1992 que, curiosamente, foi produzido ainda antes do programa PROSIURB (1994).

Numa avaliação produzida pela DGOTDU sobre a primeira geração de planos estratégicos, envolvendo 37 cidades médias, cujo enquadramento conceptual cabe, quer na metodologia anteriormente analisada, quer nesta, Cabral (1996:114) refere que, embora presente na maioria dos planos, a questão do governo da cidade é abordada “de forma genérica e pouco concretizada, somando um número de linhas estratégicas relativamente baixo”. Para além disso, o reforço da cidadania e da participação, “factor essencial para uma estratégia sustentável de uma cidade, só é referido em 50% dos planos”, o que poderá ser explicado pela cultura de participação existente na administração local em Portugal.

O Plano Estratégico de Lisboa, iniciado em 1990, sob a responsabilidade política de Jorge Sampaio, sobressaiu pela forma como procurou “articular os planos e projectos” (Craveiro, 1996:8), isto é, o planeamento estratégico (concluído em 1992) e o Plano Director Municipal (aprovado em 1994). Esta articulação permitiu gerar um amplo processo de debate, envolvendo vários actores públicos e privados (Cabral & Rato, 2003:17) e foi possível pelo facto de ter havido uma forte articulação de “equipas, metodologias e de gestão”, o que raramente acontece em Portugal (Fonseca Ferreira, 2005). Para além disso, este foi também um esforço para colocar na agenda política as temáticas da qualificação

ambiental urbana, tendo sido gerada neste processo a aposta na regeneração da zona oriental de Lisboa, uma das áreas mais desqualificadas do ponto de vista ambiental, que mais tarde deu origem à concepção da Expo 98.



Numa análise mais geral à prática da participação no planeamento estratégico de cidades, Guerra (2000:54), citando Guell (1997), refere que esta prática permitiu “renovar a forma de pensamento e acção das autarquias”, criando um novo quadro mais sistémico, estruturado e complexo, gerador de acção mais flexível – nomeadamente na forma de projecto com carácter estratégico – e mobilizador de um conjunto de actores sociais e económicos, cujo papel era, até então, relativamente desvalorizado (ibidem:55). Ainda assim, em muitas circunstâncias, o envolvimento dos actores acontecia num contexto de algum tokenismo – de “marketing político” - e o quadro de negociação e consenso entre actores não foi devidamente aprofundado, mostrando o grau de alguma fragilidade da “maturidade política da gestão dos municípios” (ibidem:55).

Mais recentemente, no início de 2009, no mandato de António Costa, a Câmara Municipal de Lisboa desenvolve um novo esforço de planeamento estratégico - a Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024<sup>62</sup> – cujo objectivo era construir a “base de uma nova visão e abordagens sobre a cidade” e de “um novo tipo de atitude e responsabilidade por parte da administração face à cidade e aos cidadãos” (Seixas, 2013:267), sendo particularmente relevante pelo facto de Lisboa ter produzido uma profunda reforma administrativa, com a redução do número de freguesias e passagem de competências<sup>63</sup>.

A metodologia de desenvolvimento da carta foi particularmente inovadora na forma como procurou envolver os actores locais, quer na definição dos temas e constituição da equipa – com a definição de um conjunto de comissários temáticos<sup>64</sup>, na “organização de debates públicos e workshops em áreas e fases distintas do processo, bem como a estruturação de instrumentos de auscultação, de opinião e de avaliação via internet” (Seixas, 2013:270).

<sup>62</sup> <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/camara-municipal/carta-estrategica>

<sup>63</sup> <http://www.cm-lisboa.pt/participar/lisboa-em-debate/reforma-administrativa>

<sup>64</sup> João Caraça, Ana Pinho, Augusto Mateus, Simonetta Luz Afonso, Manuel Graça Dias, Tiago Farias e João Seixas.

Outra experiência marcante de promoção de metodologias colaborativas e de promoção da participação é a desenvolvida no âmbito da Agenda 21 Local, que se considera aqui no quadro dos instrumentos de planeamento territorial e ambiental.

A Agenda 21 Local, como desafio de sustentabilidade ao nível local, foi concretizada com a assinatura da Carta de Aalborg (1994), na sequência dos trabalhos da Cimeira do Rio (1992) e de um conjunto de iniciativas europeias, nomeadamente o Projecto de Cidades Sustentáveis (1993-96) lançado pela CE – DGXI e as reuniões sobre o tema da sustentabilidade urbana (Vasconcelos, 2001).

O processo de construção da Agenda Local 21 pressupõe a produção de um plano de acção local para a sustentabilidade, desenvolvido num quadro metodológico particularmente exigente no que se refere à participação dos actores locais.

A metodologia propõe, assim, identificar os problemas-chave e suas causas, através de uma ampla consulta pública, a criação de uma visão para uma comunidade sustentável, envolvendo todos os sectores da comunidade num processo participado, a programação da implementação de medidas, definindo responsabilidades dos vários actores. Para a concretização do plano, a carta recomenda a melhoria da capacidade da organização, que inclua “procedimentos administrativos, trabalho inter-disciplinar, recursos humanos e cooperação inter-institucional” (Aalborg Charter, 27 May 1994).

Numa avaliação aos resultados produzidos pela aplicação da Agenda 21 Local em Portugal, Vasconcelos e Baptista (2002) consideram que esta metodologia bottom-up gerou um importante debate e experiência na utilização de técnicas inovadoras de participação, nomeadamente a definição de visões, construção de consensos e workshops interactivos, que gerou um novo quadro de relação entre autoridades locais e comunidades, com espaços para o diálogo e aprofundamento de competências para gerar redes de colaboração e consensos.

Numa análise à promoção da participação pública nas Agendas 21, Fidélis et al (2009:514) referem que foram identificados níveis de participação mais elevados do que o habitual, em particular em municípios com baixas densidades populacionais, e que a vontade de participar superou as expectativas, contrariando a ideia de que os Portugueses são adversos à participação”. Ainda assim, são apontadas algumas fragilidades na prática deste exercício, nomeadamente no que concerne ao seu “carácter voluntário, fragmentado e dirigido a acções de curto prazo”, promovido sobretudo por autarquias de pequena dimensão com problemas ambientais, o que contrasta com o padrão noutros países europeus, onde “o poder central tem um papel fundamental e as autarquias mobilizam outros meios”. É salientado o facto das experiências em Portugal revelarem um poder local “discrecional e vulnerável aos interesses e lobbies”, indiciando uma cultura democrática pouco aprofundada e “habituada à discussão com os membros da comunidade” (ibidem:517).

Por último, a figura dos Orçamentos Participativos (OP), apesar de distante do quadro dos instrumentos de planeamento do território, contém alguns ingredientes que a aproximam da filosofia colaborativa e participativa.

Como já referido nesta tese, a figura dos OP, surgida na América do Sul, é “um mecanismo (ou processo) através do qual a população decide ou contribui para a tomada de decisão sobre o destino de uma parte, ou de todos os recursos públicos disponíveis” para um dado território (Cabannes, 2009:21).

Dias & Allegretti (2009) referem que os benefícios mais relevantes desta prática estão relacionados com a institucionalização da participação, uma maior transparência das contas públicas, uma mais próxima cooperação entre eleitos e eleitores e alguma inversão

de prioridades de investimento, ainda que ténue. Ainda assim, o exercício revela algumas limitações, nomeadamente no pensamento pouco estratégico sobre o desenvolvimento do território, normalmente com pouca interação entre cidadãos e técnicos, transformando-o muitas vezes num exercício de fragilização da racionalização técnica (Dias, 2006).

O balanço relativamente à elaboração do OP permite concluir que não foram produzidas alterações significativas dentro dos sistemas políticos na Europa, quer quanto à mobilização (eleitoral ou cívica), ao empoderamento da sociedade civil, ou ainda à “democratização da democracia” (Dias & Allegretti, 2009:64).

As práticas colaborativas e comunicativas que exercitam uma postura de articulação entre os actores, com base no consenso, têm sido valorizadas enquanto inspiradoras de um planeamento do território mais democrático e responsabilizador.

Ainda assim, têm surgido algumas críticas pelo facto desta cultura de consenso poder negligenciar as relações de poder e a especificidade de alguns conflitos, não tornando claro quem ganha e quem perde com as decisões, podendo ser uma forma de não defender o interesse colectivo. Para além disso, refere-se que a participação consome tempo de que nem todos os cidadãos dispõem, especialmente os mais desfavorecidos, o que pode conduzir a uma menor atenção aos seus interesses, e que os custos de participação são muito elevados. Existe, ainda, a preocupação com o excesso de interactividade e com o “excesso” de participação e a ausência de validação da qualidade e dos resultados da participação.

#### **6.1.7. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA “EVIDENCE-BASED”**

##### **PRINCÍPIOS**

Num quadro de crescente desconfiança relativamente ao papel que o conhecimento empírico dos actores estava a ter na fundamentação das decisões de planeamento e perante um novo quadro conceptual de planeamento à escala europeia - onde um conjunto de novas questões se coloca, em particular um crescente entendimento do papel do Estado num quadro de governança alargada - emergiu a recente abordagem metodológica de planeamento designada por evidence-based.

Faludi, um dos principais defensores desta metodologia, sustenta, nesta visão “evidence-based”, uma postura mais “decision-oriented” (Sager, 1999:95), mais preocupada com a fundamentação e implementação científica e técnica das propostas do que com o aparato participativo, sobretudo quando equivalente em termos de validade argumentativa (Faludi, 2006).

Uma das questões centrais desta abordagem é o papel do conhecimento científico e a forma como este pode ser mobilizado para o planeamento do território e para apoiar a decisão política. Como já referido, a valorização do conhecimento e a sua tradução em acção pressupõe um novo quadro de diálogo entre investigadores, decisores e profissionais do planeamento e de uma melhor percepção das necessidades das partes.

Sager & Ravlum (2005) lembram que a literatura de Planeamento contém diversos exemplos de como o trabalho académico se relaciona com dificuldade com a prática e com as decisões do dia-a-dia de planeamento, como se mostra desadequado para gerir pressões políticas ou, por último, como é “muito específico a um determinado momento e

local”. Os autores sugerem várias formas de conciliar o trabalho dos actores do conhecimento, com os actores da prática profissional, colocando o Planeador num papel de intermediação entre o conhecimento/investigação e a acção/decisão e entre investigadores e decisores/agentes.

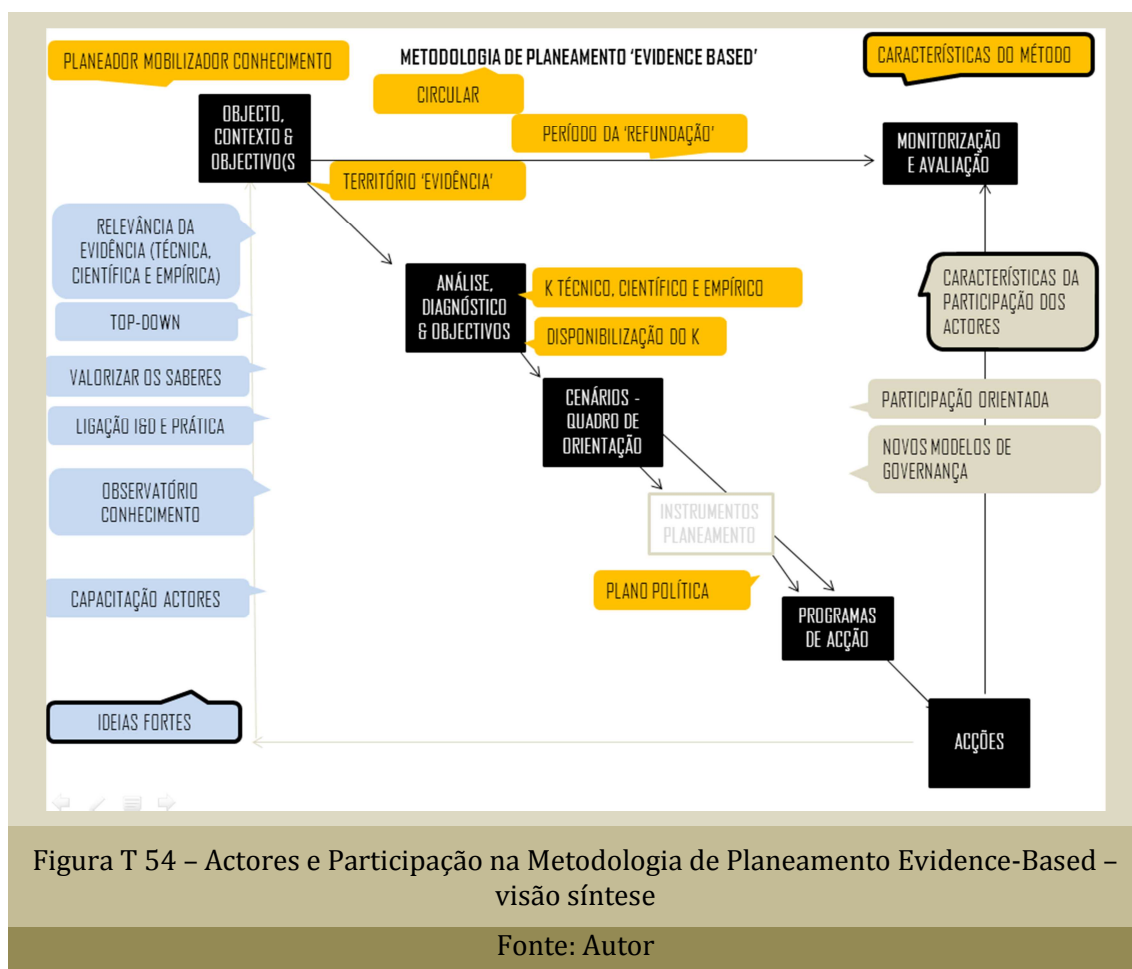


Figura T 54 – Actores e Participação na Metodologia de Planeamento Evidence-Based – visão síntese

Fonte: Autor

## MARCOS

O desenvolvimento da aplicação concreta desta metodologia é ainda recente, sendo marcada sobretudo pela atenção que a União Europeia tem dedicado ao melhor uso do conhecimento científico, para suportar o processo de decisão, e que levou à criação de organizações de produção e gestão de conhecimento ligado ao planeamento do território, em particular o ESPON – European Observation Network, Territorial Development and Cohesion<sup>65</sup> (Faludi & Waterhout, 2006), promovido na sequência do EDEC, mas com referências mais antigas como a francesa DATAR<sup>66</sup>.

Um dos exemplos paradigmáticos do desenvolvimento metodológico influenciado por esta corrente é o PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território,<sup>67</sup>

<sup>65</sup> <http://www.espon.eu/main/>

<sup>66</sup> <http://www.datar.gouv.fr/>

<sup>67</sup> <http://www.territorioportugal.pt/pnpot/>



iniciado em 1999 e relançado em 2002, desenvolvido com a influência contextual do EDEC de 1999 (Mourato & Pires, 2007:39), e concluído em 2007, no arranque do novo Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013.

Segundo o diploma legal que o criou – DL 380/99 de 22 de Setembro, sobre a regulamentação da LBOTU - o PNPOT visa estabelecer “as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia (art. 26.º DL 380/99).

No que concerne à participação, o art.º 33.º do diploma atrás citado prevê um período de discussão pública, mas só no final do processo de planeamento, após o parecer da comissão consultiva – composta por representantes das Regiões Autónomas, das autarquias locais e dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais relevantes (art.º 31.º *ibidem*) – o que, de alguma forma, contraria o disposto no art.º 6.º que refere que “todos os cidadãos bem como as associações representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais têm o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial”, o que é sublinhado por Vale (2007:9) como uma limitação da participação.

A intermitência da elaboração do instrumento foi criticada por Pires (2005:247), que referiu que, após o seu arranque em 1999, com a organização de uma conferência nacional sob a coordenação do Ministro João Cravinho, a elaboração foi adiada sem qualquer aprofundamento inicial sobre os desafios que o instrumento colocava a Portugal. Citando vários dos intervenientes no encontro (Ferrão, 1999 e Braga da Cruz, 1999), sublinhou as dúvidas colocadas quanto aos conceitos de território e de planeamento do território considerados, e sobre a necessidade de uma discussão prévia sobre os termos de referência que deveriam nortear a sua elaboração.

Um dos méritos metodológicos apontados foi a criação de uma rede de pontos focais, definida na Resolução de Conselho de Ministros n.º 162/2004, de 11 de Novembro, constituída por vários organismos da administração pública, cuja actividade tem repercussão directa ou indirecta no território, e enquanto instância de acompanhamento representativa dos interesses públicos sectoriais.

Tratando-se de um documento sobre política pública de ordenamento do território, um dos objectivos estratégicos do PNPOT é “o reforço da qualidade e eficiência da gestão territorial através da promoção da participação informada, activa e responsável dos cidadãos e instituições” (Programa de Acção PNPOT, 2004:56), tendo sido explicitada a necessidade de “promoção da participação cívica e institucional nos processos de ordenamento e desenvolvimento territorial”, com a sugestão de medidas como o “reforço dos mecanismos de acesso à informação no âmbito da elaboração e divulgação dos IGT, nomeadamente através do uso das TIC”, “integrar os princípios e orientações das Agendas Locais 21 com os IGT”, “rever os modelos de acompanhamento, participação e concertação no sentido de garantir um maior envolvimento das entidades públicas e organizações logo na fase inicial da concepção dos instrumentos” e “incentivar a organização e participação da sociedade civil na promoção de parcerias e redes de base territorial”. Lamentavelmente, passados sete anos da aprovação do PNPOT, pouco esforço foi feito para concretizar a maior parte destas medidas.

Apesar das fragilidades apontadas, Guerra (2006:87) sublinha o facto do debate ocorrido na fase final ter sido um exemplo de abertura da administração e do “envolvimento de muitos actores institucionais e individuais” e da forma empenhada como se mobilizaram para expressar a sua opinião.

Para apoiar a participação foi criado um site, onde ficaram disponíveis todos os documentos produzidos e onde foi possível registar as críticas e sugestões e foi definida uma marca – Território Portugal. Para além disso, foi produzido um videofilm de promoção e vários outros produtos de comunicação (como “a criação de uma vinheta para correspondência e de outros elementos de suporte de comunicação, como cartazes, anúncios de imprensa, pastas de imprensa” - Relatório discussão Pública, DGOTDU).



#### 6.1.8. ACTORES E PARTICIPAÇÃO NA METODOLOGIA DE PLANEAMENTO - CONCLUSÕES

A análise evolutiva dos métodos de planeamento expressos no Quadro T24, no que concerne à participação dos actores, permite concluir o seguinte:

Quadro T 24 - Métodos de Planeamento

MÉTODOS DE PLANEAMENTO
METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “SURVEY-ANALYSIS-PLAN”
METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “RACIONAL-COMPREENSIVO E SISTÉMICO”
METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “INCREMENTALISTA E ADVOCATORIO”

METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “ <b>POR PROJECTOS</b> ”
METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “ <b>COLABORATIVO E COMUNICATIVO</b> ”
METODOLOGIA DE PLANEAMENTO “ <b>EVIDENCE-BASED</b> ”

Fonte: Autor

Em primeiro lugar, quanto ao papel do Estado, tal como foi referido anteriormente, identifica-se uma evolução de um Estado que controla a intervenção e regula a transformação do objecto de planeamento, com uma intervenção mais ou menos holística e integrada (sobretudo focada nas primeiras três metodologias estudadas), passando por uma desresponsabilização do Estado, enquanto promotor do planeamento (Metodologia Por Projectos), e com a emergência de um conjunto de actores não públicos ou público-privados e, por último, pela procura da recuperação da liderança do papel do Estado no planeamento, através de uma nova relação com os actores.

Em segundo lugar, o papel do Planeador, enquanto liderante técnico da concepção e desenvolvimento do método de planeamento, também acompanhou de algum modo o quadro anteriormente definido. Foram identificadas posturas diferenciadas, que vão desde um perfil mais próximo ou distante da realidade e dos actores, mais neutral ou mais envolvido, de formação mais especializada ou genérica, com uma visão de curto-prazo (pragmática) ou médio-longo prazo (idealista), de um método de pequenos passos (incrementalista) ou de grande complexidade (compreensivo), mais atento às relações de poder ou mais valorizador do consenso, mais gestor de interesses ou animador de processos, valorizando a abordagem “top-down” ou mais “bottom-up”.

Em terceiro lugar, quanto à natureza dos actores, identificam-se três tipos de situações: os actores passivos, os actores reactivos e os actores pró-activos. Importa referir que esta natureza dos actores tem duas dimensões: uma que decorre dos seus interesses específicos (do seu DNA) e outra que decorre do contexto de forças onde estes desenvolvem a sua actividade e do papel do Estado. A análise produzida das seis metodologias permitiu identificar, nas duas primeiras um comportamento mais passivo dos actores, nas duas seguintes um comportamento mais reactivo (e em alguns casos liderante, por omissão do Estado) e nas duas últimas metodologias, um comportamento mais proactivo, em reacção à tentativa de recuperação da liderança pública na condução da actividade do planeamento do território.

Em quarto lugar, quanto à tipologia de actores envolvidos na actividade de planeamento (para além dos promotores) identificaram-se três tipos. Os actores destinatários (os cidadãos), os actores com meios directos (mobilizáveis para a implementação das acções) e com meios indirectos (os que influenciam o contexto). Nas primeiras tipologias de metodologia, os actores envolvidos eram sobretudo os destinatários; nas segundas eram, sobretudo, os com meios directos que substituíam a capacidade de acção do Estado; e nas duas últimas, o conjunto dos três grupos.

Em quarto lugar, quanto à noção de interesse colectivo, foi possível identificar três posturas distintas: um primeiro entendimento unitário do interesse colectivo, identificado nas primeiras duas metodologias de planeamento; um segundo entendimento difuso do interesse colectivo, constituído pelo somatório dos interesses individuais, onde normalmente os interesses mais poderosos dominavam e, por último, um entendimento pluralista do interesse colectivo, percebendo a necessidade de considerar os múltiplos interesses em presença e o carácter complexo da sua definição, onde nem sempre é

possível a convergência, mas onde tem de ficar clara a forma como os interesses menos poderosos são tidos em conta.

Em quinto, e último lugar, no que concerne à forma de participação dos actores, foi identificada a seguinte evolução nas diversas metodologias, o que de alguma forma revela uma dimensão histórica sequencial. No início (METODOLOGIA “SURVEY-ANALYSIS-PLAN”) identificou-se uma participação não institucionalizada, em que o papel dos actores era desvalorizado, as suas ocorrências eram dirigidas à defesa de interesses particulares e os seus resultados, muitas vezes, não eram considerados. O foco da participação estava, sobretudo, na fase final do método.

Em resposta às críticas quanto à falta de democraticidade das práticas de planeamento, surgiram, com a METODOLOGIA “RACIONAL COMPREENSIVA”, os processos de participação institucionalizada, através da criação de momentos de consulta formal legalmente definida, mas com carácter pontual e nos períodos em que o exercício de planeamento estava concluído, sem possibilidade de questionar os seus fundamentos e opções. O foco da participação centrava-se na fase final do método e, de uma forma mais ténue, na sua fase inicial.

Ainda assim, perante a identificação das dificuldades de participação dos actores, sobretudo dos mais fragilizados socialmente, surgiram, com a METODOLOGIA “INCREMENTALISTA E ADVOCATÓRIA”, mecanismos de advocacia de interesses, ainda que de forma debilitada pela natureza incipiente da abordagem incrementalista, muito centrada nas microquestões e na visão de curto-prazo. Neste método não foi identificado um foco temporal particular.

Acompanhando alguma desvalorização da função do planeamento e do papel do Estado, surgem, com a METODOLOGIA POR PROJECTOS, mecanismos de auscultação selectiva dos actores, sobretudo dirigidos aos principais stakeholders, os que dispunham de meios para a concretização das propostas e os que tinham um foco nos seus interesses particulares.

O controlo do planeamento pelos actores mais poderosos suscitou a necessidade de implementar metodologias de participação mais pluralistas, o que ocorre com a METODOLOGIA “COLABORATIVA E COMUNICATIVA”, na qual se identificam preocupações com a necessidade de conferir um grau de maior democraticidade através da auscultação dos actores e do seu envolvimento na criação de consensos relativamente à acção colectiva. O foco da participação estava centrado em todas as etapas do método, desde o início, fase intermédia, à concepção final.

Por último, perante as críticas sobre o excesso de participação dos actores, surge, com a METODOLOGIA “EVIDENCE BASED”, uma preocupação com a reorientação da participação dos actores institucionais, da articulação entre actores e da criação de condições para um diálogo fundamentado em evidência técnico-científica, desvalorizando a importância dos diálogos baseados na evidência empírica. O foco da participação é reduzido face ao método citado anteriormente, revogando o seu carácter não linear, e estabelece a importância dos marcos.

## 6.2. FORMULAÇÃO DE PRINCÍPIOS E ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS PARA A PARTICIPAÇÃO

Pretende-se, neste subcapítulo, discutir as dimensões relevantes da promoção da participação dos actores no planeamento do território e, especificamente, o seu papel no método de planeamento. Deseja-se que, da leitura da primeira parte deste capítulo, resulte uma avaliação do potencial e das limitações de cada método de planeamento na promoção da participação dos actores no planeamento. Não se pretende a defesa de um método de planeamento em particular, mas a apresentação de um conjunto de princípios metodológicos para o planeamento do território, bebendo das virtualidades das diferentes metodologias descritas. Num segundo momento, será apresentado um quadro de orientação para uma metodologia em planeamento e para a participação dos actores, com a definição específica para cada uma das etapas do método de planeamento sugerido.

### 6.2.1. REFERENCIAL METODOLÓGICO PARA O PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

#### VISÃO GERAL

A construção de um referencial metodológico para o planeamento do território partiu da identificação das principais etapas metodológicas e da discussão da sua importância ao longo dos vários métodos analisados.

Talvez se justifique recordar o conceito de Planeamento do Território atrás citado, como correspondendo à actividade desenvolvida por um promotor público de planeamento (Estado) que, num determinado contexto e em defesa do interesse colectivo, define objectivos para um determinado objecto de planeamento - o território - mobilizando os meios e os actores necessários e identificando as acções e os instrumentos para os alcançar. A sequência de actividades foi designada por etapas que, na sua coerência global, constitui aquilo que nesta tese se conceptualizou como o método de planeamento.

Da leitura dos diversos métodos de planeamento do território, foi possível identificar um conjunto de questões críticas, isto é, apresentar um conjunto de opções metodológicas que devem ser consideradas na produção de um referencial metodológico para o planeamento do território.

Como primeiro facto, foi identificada a relação entre as diferentes etapas, tendo sido apontado um conjunto de tipologias, que vão desde uma *postura linear*, que pode ser caracterizada por uma sequência contínua de actividades de planeamento com um início (objectivos), meio (diagnóstico) e um fim (instrumentos), podendo em alguns casos ser mais detalhada (incluir sub-etapas, por exemplo, entre a etapa do Diagnóstico e dos Instrumentos), a uma postura *linear circular*, isto é, com a introdução de uma componente de avaliação e de monitorização, e, por último, a um modelo *não linear*, em que a iteratividade entre etapas é maior e pressupõe avanços e recuos entre etapas.

Como segundo facto, foi assinalada a forma como são definidos o objecto e os objectivos. A definição do objecto de planeamento teve diferentes formas de concepção, dependendo das preocupações e dos objectivos a atingir. A natureza do objecto foi estudada com detalhe no capítulo II, onde se identificaram diferentes conceitos de território, com um enfoque predominantemente material e outro imaterial. A evolução das metodologias mostrou sempre uma atenção particular com a dimensão física do território, em particular, do território urbano, tendo variado a importância concedida às questões imateriais relacionais, produtivas ou institucionais. Para além disso, os objectivos também foram variando de intensidade (maior ou menor detalhe), de grau (qualitativa ou

quantitativa), de natureza (mais ou menos explícita) e na forma como foram construídos (institucional ou socialmente).

Como terceiro facto, foram detectados a natureza, grau de profundidade e detalhe da informação necessária para o desenvolvimento do método e a forma como esta se integra na produção dos instrumentos. A análise dos diferentes métodos mostrou algumas tensões na integração equilibrada das componentes espaciais e socioeconómicas (nos primeiros métodos), sendo possível identificar métodos onde a componente física se sobrepunha e onde a socioeconómica não era valorizada, enquanto noutros casos acontecia o contrário (nos últimos três métodos). Estas tensões e desequilíbrios manifestam-se na natureza dos instrumentos, que tendem a assumir uma dimensão mais normativa (no caso da dimensão física) ou orientadora (no caso da dimensão socioeconómica).

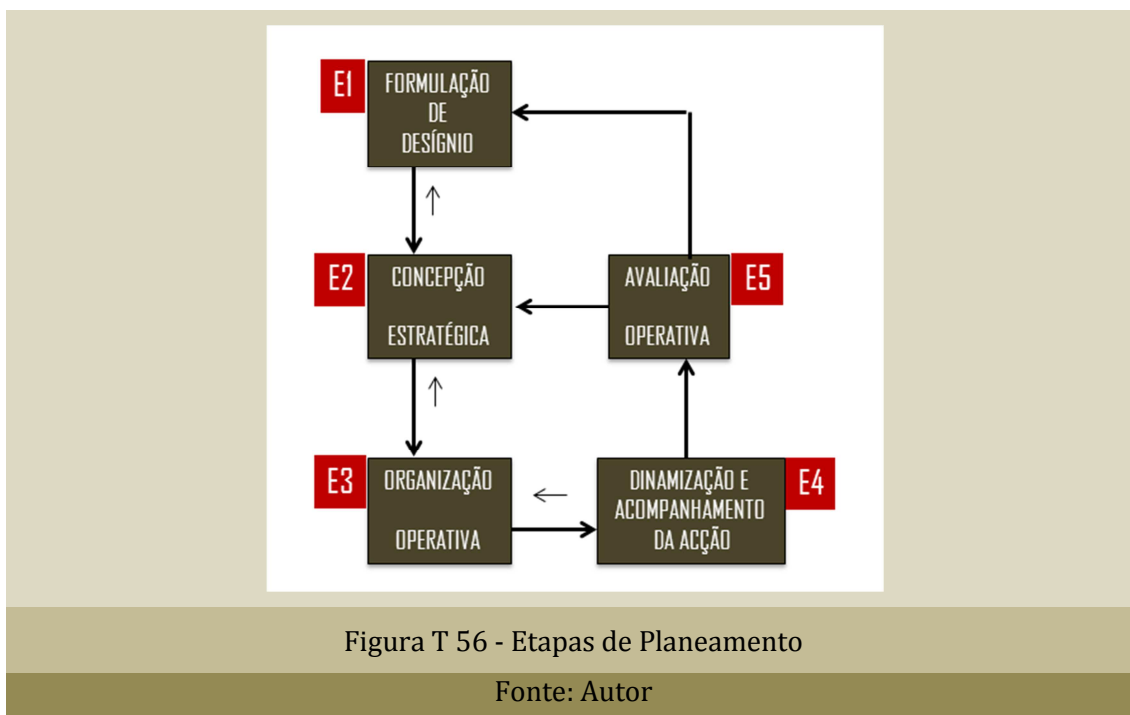
Para além desta questão, importa salientar o esforço colocado na recolha da informação necessária ao exercício de planeamento, tendo sido identificados esforços de grande exaustividade e de carácter holístico ou compreensivo, geradores de grande quantidade de informação, muitas vezes de difícil valorização no exercício da actividade de planeamento. Em contraponto, outros apostavam no desenvolvimento orientado e selectivo da recolha de informação acusando, em alguns momentos, lacunas de conhecimento da realidade efragilizando o exercício de planeamento.

Por outro lado ainda, importa sublinhar o contributo das diferentes formas de conhecimento e do modo como ele era gerado. Foram identificados posturas deracionalidade técnico-científica, com grande cuidado nos métodos de obtenção e validação da informação necessária ao planeamento do território, enquanto outras posturas baseavam-se em formas de racionalidade de natureza empírica, de valor e importância discutível.

Como quarto facto, foi possível distinguir, nos vários métodos, diferentes formas de envolvimento dos actores e do seu contributo no processo de planeamento. Estas diferenças decorriam da forma como estes eram identificados, isto é, do modo como se valorizava a sua diversidade de interesses e de meios, sendo possível encontrar concepções mais unitárias ou mais pluralistas na forma como estes eram mobilizados no tempo, identificando-se enfoques em determinadas etapas do método (no final ou no início), consoante os objectivos ou expectativas do seu contributo, mais passivo nuns casos, mais proactivo noutros, e no próprio fim ou nos resultados desse envolvimento (mera legitimação da acção pública ou genuíno envolvimento na co-acção colectiva).

Como quinto e último facto, e decorrente das anteriormente referenciadas, identificaram-se diferentes naturezas de produtos de planeamento, com diferentes conteúdos materiais (normativo ou orientador) ou documentais (escrito e desenhado) e com repercussões específicas no objecto de planeamento de partida, que vão desde as grandes até micro intervenções, das intervenções alargadas às cirúrgicas (“acupunctura”), das intervenções excepcionais à procura de rotinas, das essenciais às acessórias, que usam diferentes graus de avaliação, que vão desde a implementação experimental, até à monitorização.

Tendo como base a análise atrás produzida, foi refeita a matriz do método genérico (Figura T52).



Este esquema genérico de orientação metodológica do planeamento do território foi elaborado com base na análise anteriormente produzida e contém três elementos fundamentais.

Em primeiro, a definição de cinco etapas. As três primeiras etapas podem identificar-se como a concepção do exercício de planeamento e as duas últimas como a sua implementação. Importa referir que esta agregação de etapas decorre da análise previamente descrita, procurando responder ao risco da sua fragmentação e individualização e centrando-se na forma como se ligam entre si.

Quadro T 25 – Etapas do método de planeamento

	ETAPAS DO MÉTODO DE PLANEAMENTO
1	Formulação de Desígnio
2	Concepção Estratégica
3	Concepção Operativa
4	Dinamização e Acompanhamento da Acção
5	Avaliação Operativa

Fonte: Autor

De uma forma breve, pode dizer-se que a Etapa 1 - Objecto, Contexto e Objectivos gerais, refere-se à definição do objecto e dos objectivos de partida num determinado contexto e clarifica a encomenda de planeamento.

A Etapa 2 - Recolha de evidência, Diagnóstico, Objectivos específicos e Quadro de Orientação, procura explicitar a concepção teórica e substantiva do exercício de planeamento.

A Etapa 3 - Quadro de Orientação Operativo, Instrumento e Programa de Acção, tenta concretizar a passagem da concepção substantiva à operativa, isto é, clarifica a passagem dos princípios às propostas de acção e aos instrumentos.

A Etapa 4 - Acções, introduz a concretização das propostas de acção, acrescentando ao exercício de planeamento a sua concretização (experimental ou definitiva, pontual ou alargada).

Por último, a Etapa 5 - Avaliação e Monitorização, baliza a forma como se irão avaliar os resultados alcançados (durante e após a concepção) e visa produzir mecanismos de monitorização.

Uma nota a registar é que este método pode ter desenvolvimentos distintos, consoante a natureza do objecto e objectivo (e respectivo tipo de instrumento).

Outro aspecto relevante nesta proposta metodológica é a relação entre as etapas. O que se sugere é uma natureza iterativa não linear da relação entre as etapas, que permita que, a cada momento, o circuito entre etapas possa permitir a sua reavaliação, quer através da identificação de questões críticas que não tinham sido valorizadas, quer como resultado do processo de avaliação experimental de algumas das propostas produzidas.

Por último, salienta-se o papel do promotor e dos actores nas diferentes etapas. O desenvolvimento da actividade de planeamento e das diferentes etapas do método de planeamento pressupõe uma forte articulação entre o promotor e os diferentes actores, que permita que cada um dos passos possa ser percebido, validado e defendido pelos envolvidos, tornando claros os processos de convergência e de divergência de posições. Esta proposta será desenvolvida no final do capítulo.

Tendo como base a leitura comparativa e crítica das diversas metodologias procurou-se, assim, identificar um conjunto de princípios de planeamento, que poderiam fazer parte de um quadro de orientação futura para uma metodologia de planeamento do território. Foi então construído o seguinte quadro (Quadro T25). Este esquema baseia-se na opinião dos autores consultados mas, tratando-se de uma síntese pessoal, de natureza opinativa.

Quadro T 26 – Princípios / métodos de planeamento

	<b>PRINCÍPIOS / MÉTODO DE PLANEAMENTO</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>M3</b>	<b>M4</b>	<b>M5</b>	<b>M6</b>
<b>1</b>	Metodologia circular, linearmente iterativa		X		X	X	X
<b>2</b>	Definição cuidada e clarificação do objecto e objectivos		X		X	X	X
<b>3</b>	Integração das componentes espaciais e socioeconómica		XX		XX	XX	
<b>4</b>	Assumir a diversidade de actores (meios e motivações) organizando um processo de diálogo pedagógico e capacitante para atingir o objectivo colectivo			X	X	XX	X
<b>5</b>	Informação qb com desenvolvimento orientado		X		X	X	XX
<b>6</b>	Valorização de diferentes formas de conhecimento	X	XX	X	X	X	XX
<b>7</b>	Importância do desenho do território	XX			X	X	
<b>8</b>	Selectividade (distinguir o essencial do acessório) incidindo sobre o essencial e estabelecendo uma rotina de resposta (holística)				XX		
<b>9</b>	Dar relevo às pequenas intervenções integrando-as num quadro orientador			XX		X	
<b>10</b>	Ensaiair sempre que possível, processos experimentais sujeitos a monitorização e avaliação					XX	



Legenda: Relação forte – XX; Relação frágil – X; Sem relação – \_\_

M1 - PLANEAMENTO BY DESIGN; M2 - PLANEAMENTO RACIONAL COMPREENSIVO / SISTÉMICO; M3 - PLANEAMENTO INCREMENTALISTA (ADVOCATÓRIO E ASSESSORIAL); M4 - PLANEAMENTO ESTRATÉGICO; M5 - PLANEAMENTO COLABORATIVO E COMUNICATIVO; M6 - PLANEAMENTO “EVIDENCE BASED”

## PRINCÍPIOS

Com o objectivo de caracterizar cada um dos princípios formulados, pode mencionar-se o seguinte.

O primeiro princípio é a necessidade de considerar uma metodologia linearmente iterativa e circular. A metodologia linearmente iterativa significa que a sequência de etapas não é linear, isto é, o seu desenvolvimento sequencial pode permitir avanços e recuos, na presença de dados novos que questionem a coerência do exercício. Por outro lado, a dimensão circular significa uma preocupação com a monitorização e avaliação do método e com a introdução de uma etapa final, a posteriori da acção, que permita avaliar os resultados à luz dos objectivos definidos e dos quadros de orientação.

Esta preocupação metodológica, baseada nos princípios do Método Colaborativo e Comunicativo definido por Innes & Bohrer (2009) e do construtivismo social de Healey (1998), pressupõe um contexto de grande proximidade entre o promotor (técnico e político) e os actores envolvidos. Pode ocorrer em qualquer momento do método, quer por via de uma reavaliação, à luz da redefinição de objectivos iniciais, do desenvolvimento do conhecimento do objecto, da forma como se perspectiva a sua transformação ou organização e, também, da forma como os actores mobilizam os seus meios e alinham as suas motivações.

Este primeiro princípio pode conter alguns riscos, pois pode fazer prolongar o tempo de elaboração do exercício e introduzir alguma dificuldade de gestão do envolvimento dos actores que, normalmente, têm um tempo reduzido. Por outro lado, assegura as condições para uma melhor percepção da intencionalidade do exercício de planeamento, do envolvimento dos actores e compreensão do seu papel e da coerência do exercício.

O segundo princípio é a definição cuidada e a clarificação do objecto e objectivos. Trata-se, em primeiro lugar, de um esforço para uma definição cuidada e participada do objecto de planeamento, isto é, da questão ou do problema a que se quer dar uma resposta, e dos objectivos a atingir com essa intervenção (o carácter, a natureza e a intensidade dessa resposta).

Quando se fala de uma definição cuidada e clara do objecto e objectivos, isto implica um esforço de discussão da área pertinente, que vai ser sujeita ao exercício de planeamento (da sua delimitação física), podendo ser considerada uma área precisa, onde o detalhe da intervenção será mais minucioso, e outra de natureza contextual. A definição desta área (do objecto de planeamento) deverá ter em conta a natureza dos problemas territoriais (materiais ou imateriais) em presença, o papel que o promotor quer ter nesse exercício, a forma como os actores irão ser envolvidos, os objetivos que se querem alcançar (ainda que de âmbito genérico) e, finalmente, a natureza do instrumento em presença (encomenda prévia de planeamento), quando for esse o caso.

A definição do objectivo de partida deverá ter em conta a natureza não linear da abordagem defendida, pelo que deverá ser feita com a possibilidade de permitir que venha a ser modificada, na sua natureza e especificidade. Esta formulação precisa e, ao mesmo tempo, flexível, que se defende, está relacionada com a necessidade de se produzir uma discussão partilhada sobre o entendimento dos objectivos, quer por parte do promotor do planeamento (objectivos políticos), quer por parte dos diversos actores (objectivos sociais,

económicos e cívicos). Com base numa análise preliminar do objecto, à luz do contexto onde se insere, dos seus objectivos, dos anseios dos vários actores em presença, poderá ser possível reinterpretar os objectivos de partida e clarificar e precisar o objecto e os novos objectivos de planeamento e definir de forma mais clara a encomenda de planeamento, o instrumento, quando for essa a situação.

Importa ainda referir que esta tarefa de definição, por parte do promotor do planeamento territorial, do objecto e objectivos a atingir, implica a criação de um palco de planeamento, com adequadas condições logísticas e organizativas, onde essa definição possa ser discutida e clarificada, assunto que vai ser discutido posteriormente.

Esta forma de definir e clarificar o objecto e objectivos pode conter alguns riscos, em particular, pelo menor controle quanto à orientação do exercício ou eventual aparecimento de grupos de interesse, que podem pretender perturbar ou condicionar a sua definição. No entanto, esta postura pode permitir aferir colectivamente a validade das questões que originam o exercício de planeamento do território, a criação de um entendimento sobre os objectivos de partida e a mobilização dos diferentes actores, desde o início do exercício, em torno da reflexão sobre o objecto. Pode contribuir para a criação de um quadro de referência conceptual e operativo, e para o alinhamento, de uma forma gradual, das suas motivações e meios.

O terceiro princípio é a integração das componentes espaciais e socioeconómica. Pretende-se com esta integração um equilíbrio entre as várias dimensões do objecto de planeamento, do território tal como definido no capítulo II, um compromisso entre a necessária organização e estruturação do território e a criação, apoio ou qualificação dedinâmicas socioeconómicas, indo ao encontro da definição holística de território, desenvolvida anteriormente. Este equilíbrio é uma tarefa difícil - e a análise dos diversos métodos mostra bem isso - com o predomínio de uma dimensão, quer seja a do território biofísico, físico-humanizado, económico-funcional, sócio relacional ou a de soberania.

Acontece, também, que a integração das dimensões aconteça mais num momento analítico, de recolha de informação, de produção do diagnóstico e de definição do quadro de orientações, e seja menos evidente na fase de concepção ou de acção operativa. As dificuldades de integração surgem, também, pela forma como os diferentes actores tentam impor ou dar relevo às suas evidências temáticas.

Apesar dos riscos do esforço integrador que, muitas vezes, é mais aparente que explícito, mais forçado do que pertinente, as vantagens de um esforço holístico e integrador são relevantes.

O quarto princípio é o assumir a diversidade de actores com seus meios e motivações e a necessidade de organizar um processo de diálogo pedagógico e capacitante para atingir o objectivo colectivo.

Está aqui presente a importância da consideração da pluralidade de actores, não só alguns actores, os mais importantes, com meios directos ou indirectos, nem só os destinatários, oscidadãos. Importa registar aqui os seus distintos meios e motivações e a forma como estes podem ser mobilizados e alinhados, respectivamente, através de um diálogo liderado pelo promotor e que permita uma convergência de acções em torno de um desígnio (ouobjectivo) colectivo.

A participação dos actores no planeamento do território é um tema a que todos os métodos têm dedicado atenção, sendo que as orientações colaborativas e comunicativas têm sido mais explícitas na relevância desse contributo. O seu surgimento pode ser explicado por várias razões, que vão desde a procura de um esforço de relegitimação da actividade de planeamento, passando pela procura de uma mais eficiente e eficaz acção

colectiva, ou de uma mais transparente e justa acção pública, até uma maior mobilização e capacitação dos actores. Esta dimensão ganha particular importância quando surgem dúvidas quanto à postura do promotor de planeamento (desconfiança), quanto à sua capacidade de acção (falta de recursos) e quanto à emergência de actores que disputam o protagonismo e liderança com os poderes públicos.

A ocorrência temporal do envolvimento dos actores mostra que nem sempre ela ocorre nas alturas certas. Muitas vezes, é no final dos processos, quando tudo está já decidido, ou no início, quando pouco está definido. Esta circunstância sucede porque existe algum receio e dificuldade na gestão dos vários interesses em presença e na definição de objectivos colectivos em que todos se revejam.

Esta abordagem metodológica contém alguns riscos, que decorrem da existência de uma ampla diversidade de actores (a perspectiva de pluralidade que se defende) e de actores com poder desigual, o que pode dar origem a uma amálgama participativa ou ao domínio de uns devendo, por isso, ser salvaguardado um adequado processo de selecção e um envolvimento gradual dos actores. Por outro lado, o esforço comunicativo com os actores exige competências de auscultação e de gestão de conflitos o que, muitas vezes, é desvalorizado. Por outro lado ainda, não deve ser subestimada a natureza complexa das questões em presença, o que exige uma capacidade pedagógica de explicação dos resultados obtidos e das contingências do exercício. Por último, a concretização deste princípio tem custos financeiros, de tempo e de recursos humanos, que devem ser considerados e previstos, para evitar que se produza uma encenação de participação, com fracos resultados.

Um esforço de selecção e envolvimento dos actores nos momentos certos, com os palcos e instrumentos adequados, pode estimular a criação de uma cultura de concepção da decisão feita de forma colectiva, aumentando a confiança e a legitimidade dos decisores, pode aumentar o empoderamento e a resiliência dos actores, sobretudo, em contextos de adversidade, pode contribuir para alinhar os meios e as motivações dos actores em torno de objectivos comuns. Em síntese, pode ajudar a produzir uma aprendizagem colectiva para identificar problemas e procurar soluções.

O quinto princípio é a informação “qb” com desenvolvimento orientado. O que aqui se defende é que o desenvolvimento de um esforço analítico e propositivo sobre o objecto de planeamento seja feito de forma gradual e devidamente orientado para as questões que se assumam como as mais relevantes, por serem estruturantes ou emergentes. Este esforço gradual baseia-se em dois pressupostos: o primeiro, é a valorização do conhecimento já produzido, muitas vezes, desaproveitado; o outro, é que num contexto de recursos financeiros escassos para o desenvolvimento do planeamento do território, o esforço de recolha de informação (e o seu custo) seja direccionado para as questões que se revelem determinantes, devendo ser, por isso, feito de forma orientada para as questões críticas e de aprofundamento selectivo, evitando-se esforços desnecessários e custos elevados.

A concretização deste princípio de recolha assertiva de informação pode conter alguns riscos, pois não resulta de um esforço compreensivo e holístico, o que pode fragilizar o conhecimento da realidade. Ainda assim, ele assenta no pressuposto da valorização de diferentes formas de conhecimento (científica, técnica e empírica), na importância do envolvimento dos actores na produção e validação desses contributos e, finalmente, na análise cuidada de estudos já produzidos sobre o objecto de planeamento (no caso concreto ou noutros com características semelhantes).

O sexto princípio é a valorização de diferentes formas de conhecimento. Na sequência do anterior princípio, defende-se a necessidade de identificar e validar as diferentes formas

de conhecimento, atribuindo importância à recolha e sistematização de formas diversas de informação (e produção de conhecimento) de natureza técnico-científica ou empírica, valorizando com isso os contributos dos diferentes actores envolvidos e dos seus conhecimentos.

Importa, também aqui, lembrar Davoudi (2006) e o seu alerta para a importância da articulação e integração disciplinar e da criação de novo conhecimento. Davoudi (2006) salienta como importante o esforço interdisciplinar, pluridisciplinar e transdisciplinar, destacando a relevância deste último, como espaço de interação disciplinar e de criação de novo conhecimento, que emerge quando estudamos os limites do conhecimento sectorial e percebemos os espaços vazios entre temas conexos. Outros autores chamam a atenção para o surgimento de relações sectoriais inesperadas, que permitem juntar saberes e encontrar novas respostas para os problemas.

Alguns autores alertam para os riscos de uma desadequada validação das diferentes formas de conhecimento (científico, técnico e empírico) e da dificuldade de produzir uma articulação entre formas diversas de conhecimento (reflexivo e operativo). Recentemente, tem vindo a emergir a importância das metodologias evidence-based (Faludi, 2006), mas também é reconhecida a necessidade de se articular a passagem da concepção estratégica à operativa e a da concepção à acção.

Ainda assim, este princípio pode permitir assegurar um exercício colectivo de construção do conhecimento sobre a realidade devendo, para isso, ser oferecido um conjunto de ferramentas e instrumentos adequados e de palcos onde essa informação e conhecimento possam ser validados, organizados e disponibilizados para os promotores do exercício de planeamento e para todos os actores que actuam no território.

Surge aqui como relevante o papel do promotor técnico do exercício de planeamento e da capacidade ou instinto para, perante os problemas do exercício, perceber as oportunidades de criação de novas relações disciplinares.

O sétimo princípio é a importância do desenho do território, e expressa a preocupação com a explicitação gráfica do resultado do exercício de planeamento, na forma de um instrumento de planeamento.

Apesar de anteriormente ter sido referida a necessidade de equilibrar a dimensão espacial e socioeconómica da actividade do planeamento, é fundamental que o método de planeamento não abdique da representação espacial do objecto, nas suas diferentes fases, isto é, do diagnóstico, da estratégia e dos instrumentos e programas de acção. A importância do desenho do território, sobretudo dos seus elementos estruturantes (Carvalho, 2003) é fundamental, como forma de fornecer um quadro de referência espacial para a valorização dos diferentes actores, dos seus meios e motivações. Esta dimensão do desenho de território pode ocorrer a várias escalas, desde a microescala - o desenho "acupunctura" - à macroescala - os sistemas estruturantes. Esta abordagem a várias escalas permite assegurar uma visão holística e de geometria variável, possibilitando responder com enfoques específicos operativos, mas com adequada visão de conjunto.

O oitavo princípio é a selectividade, isto é, a distinção entre o essencial e o acessório. Este esforço de selectividade incorpora o facto da actividade de planeamento e de definição de objectivos conter em si mesma uma preocupação de definição de prioridades, de graduação de importância nas suas diferentes componentes, de explicitação duma visão sistémica, onde os elementos estruturantes organizam um conjunto de elementos não estruturantes (complementares).

A identificação dos elementos essenciais pressupõe a existência de dois tipos de elementos. Os estruturantes, que organizam o funcionamento dos restantes, e os

estratégicos ou singulares, que possuem um efeito de contágio nos restantes, mas que podem ser de dimensão reduzida (“acupuntura”) ou mais expressiva.

Para além da selectividade, importa considerar a importância da regra, que permite definir uma rotina de resposta relativamente às dimensões secundárias (tipologia de resposta menos detalhada), sem um impacto tão decisivo mas, muitas vezes, espacial ou sectorialmente muito relevantes.

A questão da regra introduz a dimensão normativa do planeamento e o carácter dos instrumentos de planeamento. Alguns autores chamam a atenção para o risco da dimensão normativa introduzir uma menor flexibilidade no planeamento, enquanto outros referem que sem dimensão normativa as regras do jogo não ficam claras, o que induz um risco de captura dos seus efeitos pelos grupos de interesse, com perdas para o interesse colectivo.

O nono princípio propõe dar relevo às pequenas intervenções, integrando-as num quadro orientador. Este princípio tem como preocupação a necessidade de encontrar e agir num conjunto de pequenas acções cirúrgicas, de “acupuntura” territorial, articulando-as numa perspectiva territorial mais alargada e numa postura orientadora de âmbito mais global (transversal).

As micro-intervenções em planeamento emergem em resposta a um crescente descrédito do planeamento tradicional, pelo seu carácter burocrático, pouco consequente, e pelas dificuldades manifestadas em responder aos “micro-problemas urbanos” que afectam o dia-a-dia dos cidadãos (Hamdi, 1988, 1997; Lerner, 2003; Brugmann, 2009; Hou, 2010; Lydon, 2011; Zeiger, 2011). Procuram desenvolver “micro-projectos urbanos” de baixo custo e alto impacto, promovidos por entidades públicas e/ou grupos de cidadãos, com apoio técnico-científico voluntário com competências diversas (arte, design, arquitectura, engenharia, paisagismo, urbanismo), trabalhando em rede e tirando partido do potencial das novas tecnologias. Numa intervenção colaborativa, discute-se o programa das intervenções, com preocupação experimental e exemplificativa, e depois mobilizam-se para a executar.

A relevância das pequenas intervenções não deve inibir o desenvolvimento de grandes intervenções, havendo o risco de uma postura minimalista das propostas de acção e de os instrumentos serem demasiado situacionistas ou temporizadores com o status-quo, ou então, serem pouco ambiciosas. Ainda assim, o contexto de poucos recursos públicos sugere um esforço de definição de micro-intervenções com um carácter cirúrgico.

Finalmente, o décimo princípio sugere a necessidade de ensaiar, sempre que possível, processos experimentais sujeitos a monitorização e a avaliação.

Este último princípio é proposto pelo facto de se entender a necessidade de, durante a fase de concepção operacional do exercício de planeamento, ser essencial a experimentação de alguns dos conceitos e da sua passagem à acção. Esta experimentação é uma das fórmulas mais adequadas para evitar o erro, pois permite experimentar, em ambiente mais ou menos condicionado, o que se pretende desenvolver posteriormente em larga escala, em escala real ou em definitivo, sendo particularmente apropriado num contexto de poucos recursos públicos.

Complementar ao esforço de experimentação, é fundamental um cuidado com a avaliação dos resultados e monitorização, o que implica algum detalhe na definição dos objectivos específicos e uma capacidade de criar instrumentos de avaliação da forma como eles são alcançados.

Uma observação final, relativa ao método de planeamento, para sublinhar que este deve funcionar enquanto espaço de organização de actividades de reflexão e acção, envolvendo

múltiplos actores. Pode ser um momento particularmente rico de aprendizagem social (actores) e institucional (organizações) dos conceitos, conteúdos, métodos e resultados em planeamento e, também, uma oportunidade de criar uma cultura de planeamento e de cultura de sociedade (Pires, 2006). Para além disso, pode ser o momento de levar mais “inteligência colectiva” para os processos de decisão, por forma a criar processos mais pluralísticos, combatendo duas culturas perniciosas do promotor de planeamento: a “ingenuidade tecnocrática” ou o “autoritarismo iluminista” (Ferrão, 2009). Por último, pode ser um palco para aumentar a utilidade social do planeamento, para diferentes actores, podendo funcionar como um laboratório de produção e transferência de conhecimento útil para a acção colectiva.

Transversal a todos estes princípios, está uma liderança política forte e uma capacidade técnica assertiva, voluntarista e colaborativa. Estes requisitos são fundamentais para as diferentes tarefas do planeamento do território.

## **REFERENCIAL METODOLÓGICO**

### **Etapa 1 –Formulação do Desígnio**

A primeira etapa – designada por FORMULAÇÃO DO DESÍGNIO - pode ser explicitada como a fase inicial do método de planeamento do território proposto. Uma das primeiras preocupações a ter no seu desenvolvimento é a definição cuidada e a clarificação do objecto e do objectivo, por forma a garantir que as fases subsequentes desenvolverão um conjunto de actividades coerentes, que conduzam à sua concretização em propostas e acções concretas e adequadas.

A clarificação do objecto de planeamento, entendido como o território e as suas problemáticas, é uma das primeiras tarefas metodológicas a desenvolver. Para a sua prossecução importa perceber a multiplicidade de objectos em causa, que podem ir desde os problemas do território físico humanizado ao território biofísico, com todas as variantes existentes em cada um deles e na sua relação, passando pelo território socio-relacional, económico-funcional e de soberania, incluindo as suas múltiplas variantes, relações entre elas e com os anteriores.

Qualquer desenvolvimento do objecto e objectivo depende muito da escala de intervenção, que pode variar da escala da rua ou do quarteirão, do bairro ou da freguesia, da cidade ou do concelho, da região ou do país. Deve, também, acrescentar-se que é possível que o exercício de planeamento se desenvolva a várias escalas, com uma definição de geometria variável.

Para além da natureza do objecto e da escala (ou escalas) a que se está a desenvolver o exercício, importa atender à delimitação física, para efeitos da concepção do exercício de planeamento e da sua implementação, definindo aquilo que se pode identificar como a área pertinente, a área objecto de intervenção e a área do contexto territorial alargado, sobre o qual ou os quais se produzirá um esforço analítico diferenciado.

A identificação de objectivos para um determinado objecto deve ter em conta uma análise do contexto onde este último se insere, podendo ser identificadas várias dimensões: contextual territorial, socioeconómica e política. No primeiro caso, devemos procurar perceber a multiplicidade de contextos territoriais, dependendo da escala a que o exercício será desenvolvido podendo, como mais tarde se verá, considerar-se uma abordagem multi-escalar ou de geometria variável. No segundo caso, será fundamental perceber a realidade socioeconómica dos vários contextos territoriais analisados, com um esforço

para identificar questões de risco ou de oportunidade para o objecto de planeamento. Por último, no terceiro caso, terá de ser percebido o contexto político no qual a variável tempo terá uma forte predominância, não só pela circunstância do momento (condições políticas para o seu desenvolvimento) mas, também, da forma como se conjugam o curto, médio e longo-prazo da acção. Em qualquer das situações, deverá procurar perceber-se como estes contextos condicionam o papel do promotor de planeamento e a sua capacidade de definir objectivos para o objecto.

Noutro registo, importa também perceber a multiplicidade de objectivos que, em torno da matriz de possíveis objectos, se pode estabelecer, que podem ir desde a organização espacial à promoção do desenvolvimento social e económico, ou seja, que podem possuir uma graduação muito diversa.

A definição dos objectivos de partida deve ser construída a partir de uma avaliação do objecto e das motivações do promotor de planeamento, dos objectivos políticos. Para tal, importa desenvolver uma análise preliminar e exploratória do objecto, percebendo o seu contexto territorial e socioeconómico envolvente, imediato e mais global, identificando os desafios que ele coloca ao objecto, perceber os actores desse quadro contextual, que podem não ser actores directos no exercício, mas que o podem condicionar ou potenciar e concluir o exercício com uma reinterpretação dos objectivos inicialmente definidos.

Este exercício de avaliação e discussão dos objectivos políticos nem sempre é desenvolvido. Muitas vezes, porque a sua natureza é genérica e consensual, porque decorre de uma encomenda legal pré-estabelecida (instrumento de planeamento), com motivação diversa mas com um quadro de objectivos mais ou menos pré-definido. Não há tradição de ponderar as condições existentes para planear porque, na maioria das circunstâncias, não é certo que daí decorra uma verdadeira vontade de executar o planeado, portanto sem uma avaliação séria dos meios, porque existe algum receio de que a coordenação técnica questione o promotor político, pois estes não desejam ser questionados pelos seus pares e porque alguns interesses dominantes poderão ser questionados se tal acontecer.

Acontece que, nas circunstâncias em que os objectivos são discutidos e dependendo das metodologias utilizadas, emergem, muitas vezes, micro-objectivos resultantes de interesses particulares, que tendem a desvalorizar o exercício. Raras vezes se aponta a verdadeira razão e é feito pouco esforço pedagógico no sentido da explicitação da racionalidade da sua construção.

Ainda assim, começam a surgir preocupações com a necessidade de aproveitar o arranque dos exercícios de planeamento para criar um quadro de objectivos colectivos, partilhado pelos promotores e actores, como se defenderá posteriormente, com vantagens na criação de um canal de comunicação entre decisores e actores e no acompanhamento e na participação, desde o início, da definição dos objectivos para o objecto de planeamento.

## **Etapa 2 – Concepção Estratégica**

A segunda etapa – designada por CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA - inicia-se com um exercício de recolha de evidência e respectiva análise, que permita iniciar a validação do quadro de objectivos gerais propostos na etapa anterior e aprofundar a sua definição, com a concretização de objectivos específicos.

A recolha de evidência sobre o objecto e sobre o contexto onde se desenvolve deve ser feita de modo cuidado e assertivo, com um desenvolvimento selectivo e um aprofundamento orientado. Essa recolha de informação deve procurar tirar partido de

estudos técnico-científicos já existentes, valorizando os contributos analíticos disponíveis. Para além disso, devem procurar ser mobilizados os saberes dos diferentes actores em presença, seleccionando, sistematizando, validando e fazendo o mapeamento do conhecimento recolhido. Esta combinação deve procurar identificar as áreas temáticas de aprofundamento de conhecimento.

A importância das diferentes formas de evidência (conhecimento científico, técnico, empírico), atrás mencionadas, implica um cuidado trabalho de validação da sua relevância para o exercício. Esta é uma tarefa delicada, pois existem riscos de uma sobrevalorização do conhecimento empírico (o conhecimento dos actores, a auto-produção de conhecimento), em detrimento de outras formas de conhecimento técnico-científico (obtidos por técnicas de planeamento – inquérito,...). Os processos de validação são, assim, relevantes e devem decorrer de crivos diversos de relevância (vantagem), pertinência (adequação) e oportunidade (para o tempo actual) para o objecto e os objectivos em causa.

De qualquer forma, a recolha de evidência produzida, de forma sistemática ou orientada, e o processo analítico, análise da evidência e diagnóstico de problemas e potencialidades do objecto, devem procurar resultar na identificação de um conjunto de objectivos específicos relativos ao objecto e na identificação das áreas de aposta à volta das quais se vão desenvolver os cenários/quadros de orientação. A definição de objectivos específicos pode obrigar, no quadro da abordagem não linear, a reequacionar ou reinterpretar os objectivos de partida.

A natureza do quadro de orientação deve ser constituída por um conjunto de princípios que orientem a clarificação dos objectivos específicos do objecto, tanto na sua forma conceptual como operativa, e a sua futura concretização, num conjunto coerente de propostas e acções.

Por último, é muito importante que a informação e o conhecimento produzido nesta etapa estejam disponíveis e acessíveis, como forma de gerar um processo de conhecimento partilhado da realidade (enquadrado no conceito de comunidades de aprendizagem).

### **Etapa 3 – Organização Operativa**

A etapa 3 – designada por ORGANIZAÇÃO OPERATIVA - é a fase decisiva da concepção do planeamento, que decorre da interacção com a fase anterior (Diagnóstico) e pode projectar-se, de forma experimental, com a fase posterior (Acção), no quadro da abordagem não-linear que se defende.

Com base no quadro analítico produzido (diagnóstico), no quadro de objectivos específicos e quadro de orientação conceptual (Princípios) será produzido um Quadro de Orientação Operativo, que contribua para a definição de instrumentos de planeamento e programas de acção.

O quadro de orientação operativo deve procurar explicitar como se materializam em propostas de acção e instrumentos os objectivos específicos e o quadro de orientação conceptual (conceitos e princípios).

Poderá ser aqui ensaiada a hipótese da experimentação, que permita testar alguns dos princípios e afinar melhor o quadro de referência. Convém salientar que se trata de uma experimentação orientada, isto é, um aprender-fazendo, mas com um quadro de referência subjacente.



Na definição do quadro de orientação operativo devem estar presentes cinco dimensões fundamentais: a normativa, seja na forma de procedimentos metodológicos, seja de condicionalismos legais; o desenho do território, mais ou menos detalhado, numa perspectiva de controlo das dimensões físicas estruturantes e tácticas; a relevância da selectividade, da escolha e da aposta nos elementos relevantes ou essenciais; a importância das acções excepcionais, de grande e pequena dimensão; e, antecipando futuras acções, o ensaio de processos experimentais sujeitos a monitorização e avaliação.

O quadro de orientação operativo é o resultado da concretização do quadro de orientação conceptual e pode ser baseado na análise e observação de casos de referência (contexto; exemplos semelhantes ao objecto em análise; boas práticas internacionais). Esta inspiração noutras experiências e redes (internacionais e nacionais) pode contribuir para a clarificação das linhas fundamentais do quadro de referência.

A concretização de programas de acção (propostas de transformação do objecto de planeamento) expressa-se de forma desenhada (mais ou menos detalhada) ou escrita e contém propostas de transformação do objecto de planeamento – o território – nas suas diferentes dimensões (materiais ou imateriais). A sua definição deve procurar identificar propostas de âmbito sectorial e/ou transversal, de carácter estruturante e/ou pontual, de âmbito geral e/ou cirúrgico, de grande a micro-dimensão, de âmbito selectivo e/ou generalizado.

As propostas podem resultar da resposta a problemas ou da valorização de recursos existentes ou potenciais, passando isto pela mobilização de saberes, por formas criativas de articular saberes. Por outro lado, a espacialização das propostas/instrumentos é matéria fundamental, podendo assumir um carácter mais normativo ou orientador, devendo, de qualquer modo, ser pensada para se executar em diferentes contextos temporais, no curto, médio e longo prazos.

A natureza das propostas deve conter um conjunto de ideias transformativas (Albrecht, 2006), valorizadoras da especificidade do objecto e dos meios e motivações dos actores que aí interagem. O promotor de planeamento deverá ter a habilidade e a capacidade de identificar os interesses e os actores com os quais se deve procurar criar consensos, compromissos ou, em alguns casos, combater interesses particulares perniciosos e conflitos. Esta escolha de posturas será discutida mais à frente.

O desenvolvimento dos instrumentos (legais, financeiros) deve procurar utilizar as ferramentas legais e financeiras para apoiar a concretização dos programas de acção.

No caso do exercício de planeamento ser conformado de forma legal, por exemplo, através da definição de um instrumento de planeamento territorial normativo, importa formalizar o tipo de instrumento adequado (de natureza mais ou menos desenhado, centrado nos elementos estruturantes do território). A natureza do instrumento poderá requerer um mecanismo de aprovação formal, o que coloca a questão, sobretudo na realidade portuguesa, da complexidade burocrática e do tempo necessário para a sua aprovação pelas autoridades.

O quadro de instrumentos financeiros deve ter em conta o contexto actual de poucos recursos públicos (a preocupação de “fazer melhor com os recursos disponíveis”), assegurando uma clareza do “projecto colectivo” (instrumentos e programa de acção) que o planeamento do território pretende gerar.

#### **Etapas 4 – Dinamização e Acompanhamento da Acção**

A etapa 4 – designada por DINAMIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA ACÇÃO – identifica dois tipos de actividades: a primeira, relacionada com a dinamização da acção resultante

do exercício de planeamento, e a segunda, com o acompanhamento da acção para garantir que ela não se desvie dos objectivos para a qual foi concebida.

O início da concepção e concretização da acção, seja ela da responsabilidade do actor promotor ou dos restantes actores, depende de várias circunstâncias, mas fundamentalmente da existência de meios financeiros, pelo que uma das funções essenciais da dinamização da acção é a mobilização de recursos financeiros, públicos ou privados.

Para além disso, a dinamização da acção pode pressupor o envolvimento conjunto de actores, o que poderá exigir a criação de novos quadros organizativos ou institucionais, que suportem essas estruturas e que preparem o lançamento da execução das acções.

A dinamização da acção implica um exercício de concepção, de natureza mais específica e detalhada que a decorrente do exercício de planeamento, pelo que terá de haver um cuidado particular com o respeito pelos princípios conceptuais e operativos atrás definidos, podendo justificar-se a criação de espaços de reflexão e de debate público.

Por último, cabe dentro da dinamização o alinhamento de acções não planeadas, em torno dos objectivos e propostas que resultem do exercício de planeamento. Este esforço é particularmente relevante, pois a capacidade de previsão do planeamento territorial é limitada. Ainda assim, dependente da natureza mais ou menos normativa do exercício, este esforço de alinhamento poderá ser mais ou menos facilitado.

O acompanhamento da acção centra-se, assim, no acompanhamento da sua implementação, algo que decorre de prévia concepção e pode exigir diferentes cuidados.

Importa, antes de mais, reter que podemos estar em presença de diversos tipos de acção, material ou imaterial, de iniciativa pública ou não pública, de promoção individual ou colectiva. Isto significa que o grau de complexidade da acção varia e a exigência do seu acompanhamento também. Existe evidência que mostra que a acção imaterial em planeamento produz resultados menos imediatos, existe menos experiência na matéria, o que induz uma grande incerteza quanto aos seus impactos. Por outro lado, a acção material produz resultados imediatos (obra física, por exemplo), existindo ampla experiência. A combinação destas duas circunstâncias pode induzir escolhas de acção não pelos seus méritos, mas pela facilidade do seu grau de concretização, facto tanto mais relevante quando o financiamento das acções exige, normalmente, prazos curtos de concretização.

Um dos aspectos essenciais da execução da acção tem a ver com a definição de prioridades. Importa, assim, procurar identificar no conjunto três tipos de acções: as acções estratégicas, entendidas aqui como as que têm mais efeitos multiplicadores, que ligam as dimensões material e imaterial - estas são as de maior impacto; as acções estruturantes, que organizam os sistemas estruturantes (sobretudo, os físicos); as acções de fácil e rápida execução, que produzem resultados imediatos.

## **Etapa 5 – Avaliação Operativa**

A etapa 5 – designada por AVALIAÇÃO OPERATIVA – procura avaliar e monitorizar a execução das acções resultantes do exercício de planeamento do território.

Para uma adequada avaliação, é fundamental a existência de um conjunto de indicadores que permitam perceber a evolução do seu cumprimento, em termos quantitativos e qualitativos. Isto significa que deverão ser identificados os momentos de avaliação, os

critérios de avaliação, os meios técnicos adequados a este exercício, a forma como os resultados deverão ser tornados públicos e as consequências que decorrem do exercício.

No que concerne aos momentos de avaliação, dependendo da relevância do exercício de planeamento em análise, eles deverão ser regulares, com periodicidade adequada (bianual ou quadrienal, é a que a lei exige para alguns instrumentos de planeamento). A avaliação pode ser desenvolvida, ainda, durante a concepção do exercício, na sua implementação e à posteriori, no processo de monitorização.

Os critérios de avaliação, critérios subjectivos ou objectivos, podem ser centrados em análises gerais (análise custo-benefício, avaliação multi-critério, avaliação de impacto) ou serem dirigidos a cada um dos actores envolvidos. Por exemplo, importa perceber que percentagem da execução das acções é da responsabilidade do actor promotor e de cada um dos restantes actores. Importa também perceber, das acções implementadas, quantas foram materiais ou imateriais e, em presença dum instrumento mais normativo, que consequências decorreram da sua implementação, isto é, que repercussões directas e indirectas tiveram no comportamento dos actores. Ainda no caso das acções materiais não públicas, importa averiguar que padrões de ocupação e de transformação territorial se detectaram. Por último, convém analisar que e quantas acções não planeadas foram concretizadas na área territorial considerada e quais foram os seus impactos.

No que concerne aos meios técnicos afectos, importa acautelar que estes são os adequados para uma correcta e profunda avaliação, pois poderá estar aqui em causa uma multiplicidade de temas (do objecto de planeamento). Impõe-se, assim, que a equipa técnica envolvida no exercício seja novamente mobilizada para este momento de avaliação. A forma como a avaliação é produzida deve ser, também, um momento de auscultação dos actores e de reflexão pública sobre os resultados alcançados. Impõe-se, assim, um esforço de divulgação pública do conteúdo e dos resultados preliminares da avaliação, por forma a convocar os diversos actores. Para tal, deverão ser criados ou, caso já existam, reactivadas as plataformas adequadas a uma fácil consulta da informação.

Este momento de avaliação pode ser uma oportunidade de criação ou de sistematização de novo conhecimento, entretanto criado sobre o objecto (por exemplo, de natureza estatística), que ajude a inspirar o desenvolvimento de novas ideias e acções, que poderão alinhar-se ou contestar o produto em avaliação. Pode, também, ser um momento para o adequar a novos contextos (legais, institucionais ou de governança), para um confronto com outros exercícios de planeamento já desenvolvidos, ou para corrigir lacunas ou falhas detectadas.

O resultado da avaliação, o debate público e o surgimento de novas ideias e acções ou de novos contextos poderão, assim, resultar na revisão da elaboração e no início de um novo exercício de planeamento.

### **6.2.2. OBJECTIVOS DA PARTICIPAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

No capítulo anterior foram identificadas cinco tipologias de participação em planeamento do território:

- Informação, o nível mais básico de participação, que tem a forma de uma relação unilateral entre o promotor de planeamento e o actor;
- Consulta, o nível mais frequente de participação, baseado numa relação bilateral não simultânea entre o promotor e o actor;

- Diálogo, é o nível fundamental para a passagem para graus de participação mais elevados, tendo como fundação o estabelecimento de uma relação bilateral simultânea entre o promotor e o actor;
- Cooperação, é o nível acima do diálogo e sustenta-se numa relação bilateral ou multilateral entre actores;
- Parceria, é o último nível de participação entre actores e funda-se numa relação bilateral ou multilateral aprofundada entre actores;

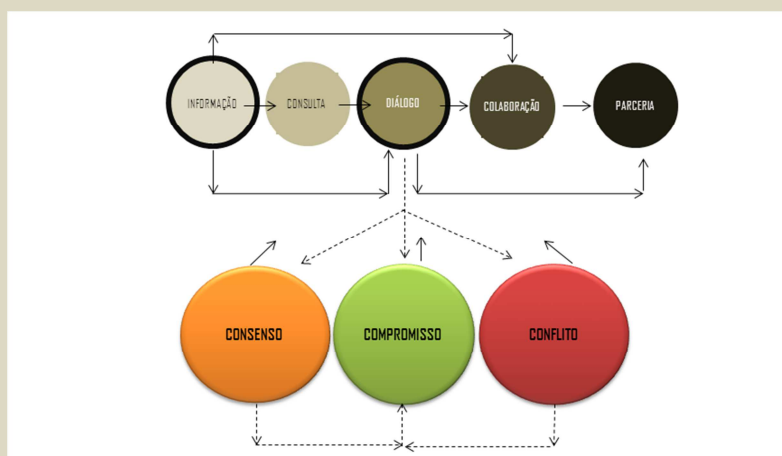


Figura T 57 - Proposta de tipologias de Participação

Fonte: Autor

Foi, também, identificado um conjunto de objectivos, princípios e fins da participação. Com base nessa revisão da literatura, foi produzida uma nova tipologia de objectivos da participação em planeamento do território.

São, assim, propostos três grandes objectivos da participação, conforme o explicitado no quadro seguinte.

Quadro T 27 - Objectivos da participação

Objectivos	Sub-objectivos
Reforçar a capacitação dos actores no Planeamento do Território	Conhecer o Território e os desafios
	Perceber a diversidade de actores (meios e motivações)
	Ajudar a reconhecer (caso-a-caso) o interesse colectivo
	Potenciar a acção colectiva
Melhorar a eficácia do Planeamento do Território	Aumentar o conhecimento sobre o Território pelo promotor
	Mobilizar e alinhar os actores, os seus meios e motivações
	Apoiar a construção de compromissos entre actores que viabilizem a acção colectiva
	Perspectivar a utilização dos meios dos diversos actores de forma mais eficiente;
Aumentar a democraticidade do Planeamento do	Aumentar a Transparência
	Melhorar a Equidade
	Incute a Responsabilidade

Território	Incentivar a prestação de contas
	Reforçar a legitimidade do promotor

Fonte: Autor

Na próxima secção, far-se-á a discussão sobre como estes objectivos da participação dos actores podem contribuir para melhorar o planeamento do território.

O primeiro objectivo centra-se na noção de capacitação dos actores, isto é, de aproveitar o desenvolvimento do exercício de planeamento para organizar um conjunto de iniciativas que torne os diversos actores mais conhecedores do objecto de planeamento, do seu contexto, dos restantes actores na sua diversidade de motivações e meios. Com base nesse melhor interconhecimento poderá ser mais fácil a percepção das questões que determinam o interesse colectivo, conseguindo-se com isso minimizar a percepção, muitas vezes exagerada, da importância do seu interesse particular, ou de perceber melhor a necessidade de equilibrar os vários interesses em presença. Provavelmente, esta melhor partilha e compreensão poderá ajudar a criar um contexto de maior resiliência face às dificuldades que favoreça, potencie e mobilize a acção colectiva.

O segundo objectivo visa melhorar a eficácia do Planeamento do Território, isto é, valorizar, mobilizar e alinhar os meios e motivações dos actores em torno dos objectivos colectivos e, com isso, contribuir para tornar o planeamento do território mais eficaz e eficiente. Este esforço de mobilização vai permitir ao promotor do planeamento um melhor conhecimento do objecto de planeamento, conseguindo identificar recursos e actores que até à data não eram conhecidos ou devidamente valorizados, permitindo perspectivar a sua utilização e criar compromissos entre os actores que viabilizem a acção em torno do interesse colectivo.

O terceiro objectivo propõe aumentar a democraticidade do Planeamento do Território, no fundo, tornar o exercício de planeamento mais claro e transparente, aberto à participação de todos os actores interessados e de acesso público aos seus conteúdos, metodologia e resultados. Pretende-se, assim, incutir uma maior responsabilização de todos os actores envolvidos pela condução do processo e pelos produtos obtidos, tornando o exercício mais justo, menos imune aos actores com maior poder. Com esta prática, o promotor é incentivado a prestar contas pelas opções tomadas, reforçando com isso a sua legitimidade.

## **REFORÇAR A CAPACITAÇÃO DOS ACTORES NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

Emergiu do desenvolvimento desta investigação a importância da capacitação dos actores como um dos objectivos da sua participação no exercício do planeamento do território. Trata-se, assim, de uma perspectiva dual da participação dos actores em que, por um lado, fornecem informação útil ao promotor (a perspectiva tradicional que se desenvolve no ponto seguinte) e, por outro, melhoram a forma como usam os meios de que dispõem, tornando-os socialmente mais úteis, corrigindo e alinhando algumas das suas motivações, e mobilizando-os em torno de um projecto colectivo.

Foram identificados quatro sub-objectivos:

- Conhecer o Território e os desafios;
- Perceber a diversidade de actores (meios e motivações);
- Ajudar a reconhecer (caso-a-caso) o interesse colectivo;
- Potenciar a acção colectiva.

Para melhorar a capacitação dos actores, a primeira linha propõe que a sua participação seja uma forma de melhorar o conhecimento do objecto de planeamento, do seu contexto, dos restantes actores na sua diversidade de motivações e de meios e dos objectivos do exercício de planeamento. Para tal, é fundamental um esforço pedagógico e de intermediação do promotor do planeamento, que procure informar e explicar aos actores a forma como o planeamento do território, nas suas diferentes etapas, é desenvolvido, oferecendo aos interlocutores um quadro de referência comum, no que se refere à percepção da realidade e à forma como se irá intervir sobre ela.

Para além disso, a participação deve ser uma forma de permitir a cada um dos actores (e ao promotor) perceber a diversidade de meios e de motivações dos vários actores em presença. Esta forma de participação enquanto “educação dos actores” (Burdge & Robertson, 1990), apoiada num esforço de disseminação de informação, de fundamentação técnica aprofundada das propostas e da sua clara explicação aos diferentes actores em presença, é útil para contribuir para uma melhor capacitação dos actores, para a construção e apetrechamento dos seus quadros de referência. Isto poderá contribuir para um alinhamento da sua actuação, favorecendo a co-implementação das propostas de planeamento.

O interconhecimento dos actores poderá permitir a percepção das questões que determinam ou influenciam o interesse colectivo, conseguindo-se com isso minimizar a percepção, muitas vezes exagerada, da importância do seu interesse particular, ou de perceber melhor a necessidade de equilibrar os vários interesses em presença. Acontece que esta ideia do interesse colectivo não é um dado de partida, mas tem de ser reconhecido e explicitado caso-a-caso, identificando perante cada uma das situações o que se ganha e se perde e, ponderando sobre essa equação, identificar-se o sentido do interesse colectivo.

Provavelmente, esta melhor partilha e compreensão poderá ajudar a criar um contexto de maior resiliência face às dificuldades, que favoreça, potencie e mobilize a acção colectiva. O desenvolvimento deste exercício pedagógico pressupõe a combinação de várias tipologias de participação, da partilha da informação, de consulta, de diálogo, que devem ocorrer simultaneamente e tão cedo quanto possível.

## **MELHORAR A EFICÁCIA DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

O segundo objectivo da participação visa melhorar a eficácia do Planeamento do Território. Esta preocupação está, sobretudo, centrada num melhor aproveitamento dos meios e das motivações dos diferentes actores envolvidos.

Foram identificados quatro sub-objectivos:

- Aumentar o conhecimento sobre o Território pelo promotor;
- Mobilizar e alinhar os actores, os seus meios e motivações;
- Perspectivar a utilização dos meios dos diversos actores de forma mais eficiente;
- Apoiar a construção de compromissos entre actores que viabilizem a acção colectiva.

O primeiro sub-objectivo da participação, enquanto aumento da eficácia do planeamento, visa aumentar o conhecimento sobre o Território, pelo promotor. Esta melhoria do conhecimento do objecto de planeamento vai ser conseguida através da auscultação dos actores, da integração dos seus contributos relativamente ao território e às suas necessidades específicas e potenciais por explorar. Com isto, o promotor consegue identificar recursos e actores que, até à data, não eram conhecidos ou devidamente

valorizados, e desenhar propostas alternativas, mais ajustadas às necessidades e anseios dos actores.

A participação dos actores, como fonte de conhecimento da realidade (sobre o objecto e actores), é particularmente relevante para o planeamento do território, porque permite, por um lado, melhorar o conhecimento e, por outro lado, cria uma oportunidade para compreender o comportamento dos actores em relação a situações de mudança e para identificar as suas atitudes (Deshler & Sock, 1985; Burdge & Robertson, 1990).

O segundo sub-objectivo pretende mobilizar e alinhar os actores e os seus meios e motivações, em torno de objectivos colectivos e de propostas de planeamento, e da sua (eventual) execução. Este esforço de articulação de actores poderá ser a semente de novas formas organizativas, podendo ajudar a criar um quadro de aprofundamento da relação entre o promotor e os actores e entre os vários actores.

A consideração da diversidade de actores torna-se, também, importante para garantir um planeamento do território pluralista, que defenda e promova o interesse colectivo, que envolva diferentes perspectivas sobre o objecto e valorize diferentes saberes, para nele intervir e para o qualificar.

O terceiro sub-objectivo pretende perspectivar a utilização dos meios dos diversos actores de forma mais eficiente e a integração dos seus contributos no exercício do planeamento do território, assim como a sua mobilização para um novo quadro de orientação futuro.

O que está aqui em causa é uma concentração de esforços (e recursos) em torno dos objectivos, do interesse colectivo e da sua materialização mas, também, a criação de condições para gerar novas ideias colectivas e, eventualmente, melhores propostas de acção. Com isto, o planeamento do território torna-se não só mais eficaz (potencialmente com melhores resultados) mas, também, mais eficiente (melhor aproveitamento dos recursos).

O quarto sub-objectivo desenvolve-se na sequência do anterior e procura apoiar a construção de compromissos entre actores, que ajudem a viabilizar a acção colectiva. Esta viabilização inclui não só mecanismos organizativos (novos quadros institucionais) mas, também, a mobilização das condições financeiras, legais e relacionais, para envolver os principais actores na futura implementação das propostas do planeamento do território.

Não se pode negar a dificuldade em conseguir criar uma cultura de construção de compromisso entre promotores e actores, pois a sua relação tem sido construída num quadro antagónico, com uma dimensão discursiva baseada na procura de consensos que tende a negligenciar a compreensão da natureza dos conflitos em presença.

A leitura do consenso defendida por Innes & Booher (2010) está muito relacionada com a realidade norte-americana e com as condições institucionais e legais onde se desenvolve a actividade. Healey (2010) explica bem esse contexto, em particular o peso do sistema judicial, a importância do acordo prévio para evitar conflitos judiciais e adverte para os riscos da sua aplicação em contextos culturais e legais diferentes, nomeadamente, no contexto europeu.

Flyvbjerg (1998) chama a atenção para os riscos da obsessão do consenso e, articulando o pensamento de Foucault e Habermas, discute a necessidade de tornar claros os interesses (motivações), os meios e os palcos dos actores em presença e os diversos conflitos existentes.

No quadro da questão do conflito, as teorias sobre a gestão do conflito desenvolvem o papel dos facilitadores e mediadores para a criação de consensos que são, em muitas circunstâncias, acordos entre as partes e entre posições conflitantes, que se aproximam

do conceito de compromisso, com a existência de cedências de parte a parte, quando confrontadas com algum ganho, directo ou indirecto, no curto, médio ou longo prazos.

Importa acrescentar que o conflito pode, também, surgir como opção do promotor de planeamento, quando este se depara com interesses claramente prejudiciais ao interesse colectivo, algo que a análise do papel dos diferentes actores irá tornar mais clara.

Não reduzindo a dificuldade em presença, a participação desenvolvida num quadro de reforço da democraticidade do exercício de planeamento – que seguidamente se defenderá – pode assegurar a devida confiança entre os parceiros e a mobilização colectiva para dar uma resposta aos desafios que o contexto vai colocando ao território objecto de planeamento. Para além disso, esta cultura de compromisso pode contribuir para um quadro de aprendizagem colectiva e de pedagogia da prática do planeamento.

### **ROBUSTECER A DEMOCRATICIDADE DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

O terceiro objectivo propõe robustecer a democraticidade do Planeamento do Território, criando as condições para uma participação dos vários actores no exercício e para uma verdadeira partilha do poder de decisão.

Foram identificadas cinco dimensões do objectivo:

- Aumentar a Transparência;
- Melhorar a Equidade;
- Incutir a Responsabilidade;
- Incentivar a prestação de contas;
- Reforçar a legitimidade do promotor.

O primeiro sub-objectivo entende o reforço da democraticidade, através da participação dos actores, como um aumento da transparência. No fundo, defende-se que a transparência passa por um planeamento mais claro, aberto à participação de todos os actores interessados, e de acesso público aos seus conteúdos, metodologia e resultados.

O segundo sub-objectivo sugere a melhoria da equidade no tratamento dos actores no exercício de planeamento, tornando o exercício mais justo, mais imune aos actores mais poderosos.

O terceiro sub-objectivo incute a responsabilidade, isto é, a responsabilização de todos os actores envolvidos no exercício, na sua condução e nos resultados obtidos.

O quarto sub-objectivo defende que o promotor deve prestar contas pelas opções tomadas, criando-se mecanismos de “accountability” e de escrutínio público que ofereçam a possibilidade de validação das escolhas técnicas, fundamentadas num processo em que ambas as partes, os promotores e os actores, partilham conhecimentos e a opinião e a auto-influenciam, no respeito pelos princípios gerais da racionalidade.

O quinto sub-objectivo passa por reforçar a legitimidade do promotor do planeamento, ao desenvolver esta postura de participação dos actores, partilhando e explicitando a forma como lidera e conduz o exercício.



### 6.2.3. PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES NO EXERCÍCIO DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

#### ACTORES, MEIOS E MOTIVAÇÕES

A partir da classificação de actores anteriormente produzida, segundo os meios que possuem (actores promotores, com meios directos, com meios indirectos, destinatários e não actores), foi efectuada uma nova classificação, centrada no papel que se deseja que os actores tenham no exercício de planeamento do território. Foram, assim, identificados seis papéis centrais dos actores no planeamento do território:

- Lideram o exercício de planeamento do território, sem deixar de envolver os vários actores na sua concepção e execução;
- Expressam ou são portadores de necessidades individuais ou colectivas;
- Disponibilizam o conhecimento sobre o objecto de planeamento e mobilizam a sua influência e poder tutelar em torno dos objectivos do planeamento do território;
- Dinamizam e empreendem actividades sociais, culturais, económicas, em prol do objecto e objectivos de planeamento;
- Colocam os seus produtos imobiliários e capacidade de transformação (promoção imobiliária);
- Difundem informação sobre o exercício de planeamento, contribuindo para alinhar os meios e motivações dos vários actores.

#### ACTOR SEGUNDO O PAPEL DESEJADO NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

De acordo com a classificação proposta (Quadro T27), podem distinguir-se seis tipologias de actores num processo de planeamento do território.

Quadro T 28 - Actores em Planeamento do Território

ACTORES	SUB-ACTORES
ACTORES PROMOTORES	A1.1- Instituições Políticas
	A1.2 -Técnico-administrativos
ACTOR DETENTOR DO CONHECIMENTO, INFLUÊNCIA OU TUTELA	A2.1- Instituições Políticas supra-nacionais
	A2.2- Técnico-Administrativos intermédios
	A2.7- Fornecedores de Serviços Colectivos
	A2.9- Conhecimento
	A3.1- Tutelas fiscalizadoras
	A3.2- Redes relacionais
ACTOR EMPREENDEDOR DE ACTIVIDADES	A3.3- Político-partidários
	A2.3- Socioculturais
ACTOR DETENTOR DA PROPRIEDADE E PROMOTOR IMOBILIÁRIO	A2.4- Produtivos-Empreendedores
	A2.5- Promotores-investidores
	A2.6- Proprietários imobiliários
ACTOR DIFUSOR DE INFORMAÇÃO	A2.8- Capital financeiro
	A3.4- Comunicação
ACTOR QUE EXPRESSA OU É PORTADOR DE NECESSIDADES	A4.1- Actores c/ interesse individual
	A4.1- Actores defensores interesses difusos
	A5.1- Em silêncio
	A5.1- Actor sem direito

Fonte: Autor

#### O Actor promotor (técnico e político)

Os actores promotores do exercício de planeamento desempenham um papel essencial na coordenação da concepção e execução do exercício de planeamento. Incluem-se nesta tipologia dois tipos: os actores promotores políticos e os técnicos. Apesar de a sua actuação ter aspectos comuns e convergentes, a sua natureza e características são diferentes.

Quadro T 29 - Actores em Planeamento do Território – Actor Promotor

ACTORES	SUB-ACTORES
ACTOR PROMOTOR	A1.1- Instituições Políticas
	A1.2 -Técnico-administrativos

Fonte: Autor

O actor promotor político é um responsável eleito, sendo escolhido entre os seus pares para liderar o exercício de planeamento e para tomar as decisões necessárias ao seu bom desenvolvimento. Dependendo da sua relevância política, tanto maior será a sua liberdade de actuação e a sua capacidade de mobilização.

O actor promotor técnico inclui diversos grupos de técnicos. Os da condução do exercício técnico de planeamento, conhecido pela designação de coordenador de planeamento, os do conhecimento específico, especialistas sobre as diversas dimensões do objecto de planeamento e os da condução e mediação da participação dos actores, função normalmente atribuída aos primeiros.

A discussão sobre as competências da liderança de equipas de planeamento é matéria que tem vindo a merecer crescente interesse por parte das organizações corporativas (APPLA, 2008; AUP, 2008) e mesmo por organizações governamentais, que têm vindo a desenvolver esforços de certificação e responsabilização dos profissionais que intervêm nos procedimentos de planeamento e gestão do território (DGOTDU, 2008).

O papel principal dos actores promotores é a coordenação, execução e implementação do exercício de planeamento do território, ao longo das suas diferentes etapas.

Ao actor promotor político compete liderar o exercício, assegurando o devido acompanhamento à equipa técnica. Aos actores promotores técnicos cabe-lhes a coordenação técnica do exercício.

Recuperando a avaliação do Capítulo III (Actores, meios e motivações), pode referir-se que o actor promotor tem como principais motivações a defesa de necessidades colectivas, a coordenação de actividades, a informação, o alcançar ou manter o poder (este, sobretudo, no caso do actor promotor político) e criar conhecimento para apoiar a tomada de decisão (este, sobretudo, no caso do actor promotor técnico). Para as atingir, possui como principais meios as competências jurídicas, meios técnico-organizativos, conhecimento (técnico, científico e empírico), recursos financeiros e os recursos relacionais, para além de outros, como as propriedades imobiliárias, capacidade de gerar ideias e de comunicar.

Articulando os meios e motivações do actor promotor político, o seu papel no método e na promoção da participação, clarificam-se os seguintes papéis no exercício de planeamento do território:

- Fazer a coordenação política e tomar decisões que assegurem a defesa do interesse colectivo e a avaliação política do impacto das decisões (evitando o risco da tecnocracia);
- Bom definidor de objectivos e metas, gerindo com cuidado as expectativas;

- Auscultar, mobilizar e capacitar os actores, alinhando as suas motivações valorizando os seus meios (invisíveis), no sentido de gerarem novas ideias e criando compromissos de acção colectiva;
- Valorizador da capacidade técnica, no sentido de gerar boas soluções (robustas técnica e juridicamente) para a resolução de problemas;
- Tomador de opções, face à existência de recursos financeiros escassos, devendo por isso ser selectivo e usar a experimentação, em casos cirúrgicos, antes de aplicação alargada;
- Articular o exercício de planeamento com outros instrumentos de política pública, assegurando uma adequada visão de conjunto;
- Embaixador da democraticidade da acção pública.

Detalhando um pouco mais, é possível referir que o papel central do promotor político deve começar por desenvolver uma atenta coordenação política ao longo das várias etapas do exercício e tomar as decisões que assegurem a boa defesa do interesse colectivo e a avaliação política do impacto das decisões, evitando o risco de posições tecnocráticas.

Para além disso, o seu papel passa por definir de forma assertiva e pragmática os objectivos e metas a atingir com o exercício, gerindo com cuidado as expectativas, para não as frustrar mas, também, para não as definir num nível baixo que não torne o exercício mobilizador.

Por outro lado, o actor promotor político deve liderar a auscultação, mobilização e capacitação os actores, procurando, com o apoio do actor promotor técnico, o alinhamento das suas motivações e valorizar os seus meios (muitas vezes invisíveis e pouco utilizados), no sentido de gerar um ambiente facilitador e propício à criação de novas ideias e à definição de compromissos de acção colectiva.

Deve o mesmo actor valorizar a capacidade técnica instalada e apoiar os actores promotores técnicos, no sentido de gerarem boas soluções (robustas, técnica e juridicamente) para a resolução de problemas, sendo exigente com a sua apresentação e fundamentação, estimulando a exposição de evidências e exemplos inspiradores, que permitam aos demais actores perceber as razões em causa.

Por outro lado ainda, o actor promotor político tem de ser um bom decisor e definidor de opções, tendo em conta a existência de recursos financeiros escassos, devendo por isso ser selectivo, mas usando de boa argumentação para explicar as opções e usar a experimentação de acções, em casos cirúrgicos ou exemplares, antes de uma aplicação alargada.

O desenvolvimento dos papéis anteriormente explicitados, no exercício de planeamento em causa, tem de ser complementado pela articulação com outros exercícios de política pública ou de planeamento territorial, assegurando uma adequada visão de conjunto.

Por último, o actor promotor político deverá ser um embaixador da democraticidade da acção pública, procurando fazer um esforço pela transparência, participação, prestação de contas e tratamento justo dos vários actores em presença.

No caso dos actores promotores técnicos, articulando os meios e motivações, o seu lugar no método e na promoção da participação, clarificam-se os seguintes papéis no exercício de planeamento do território:

- Criador de conhecimento sobre problemas e potencialidades do objecto de planeamento e gerador das melhores soluções técnicas;

- Organizador e gestor do conhecimento, obtido de forma orientada e gradual, mobilizador dos produtores de conhecimento técnico, científico e empírico e tradutor do conhecimento em acção;
- Conhecedor da actividade do planeamento do território, dos seus métodos gerais e de participação dos actores;
- Organizador espacial e territorializador dos meios e das motivações dos actores;
- Identificador e seleccionador dos actores, momentos, palcos e instrumentos adequados;

Neste sentido, o actor promotor técnico tem de desenvolver, em primeiro lugar, o papel de gerador, organizador e gestor de conhecimento sobre os problemas e potencialidades do objecto de planeamento em causa e ser um gerador das melhores soluções técnicas e mais adequadas à realidade e ao contexto.

O mesmo conjunto de actores deve, também, procurar que a obtenção do conhecimento necessário para o exercício seja feita de forma gradual e orientada para as questões essenciais, tirando partido do conhecimento já existente, evitando duplicação de esforços e desperdício de trabalho já realizado. O promotor técnico deve ser um actor mobilizador do trabalho dos produtores de conhecimento técnico, científico e empírico e tradutor do conhecimento em acção.

Para além disso, deve ser um profundo conhecedor da actividade do planeamento do território, dos seus métodos gerais e de participação dos actores, percebendo a natureza das questões que tem de gerir, os referenciados “wicked problems”, percebendo as limitações dos instrumentos e metodologias de que dispõe para os enfrentar.

Como especialista técnico em planeamento do território, deve ser um exímio organizador e estruturador do território e um espacializador dos meios e das motivações dos actores, mesmo quando essa tradução não é evidente ou fácil de produzir.

Por último, este actor deve ser um identificador e seleccionador dos actores certos em cada uma das etapas do exercício, nos momentos, palcos e instrumentos adequados.

#### **Actor que exprime ou é portador de necessidades (de resposta pública)**

Os actores que exprimem ou são portadores de necessidades são os actores que desempenham um papel essencial, não só porque representam um número considerável de membros da comunidade mas, porque possuem problemas ou recursos a que o planeamento do território tem de dar resposta.

Quadro T 30 - Actores em Planeamento do Território – Actor que exprime ou é portador de necessidades

ACTORES	SUB-ACTORES
<b>ACTOR QUE EXPRIME OU É PORTADOR DE NECESSIDADES</b>	A4.1- Actores c/ interesse individual
	A4.1- Actores defensores interesses difusos
	A5.1- Em silêncio
	A5.1- Actor sem direito

Fonte: Autor

Incluem-se neste conjunto os actores anteriormente referenciados como os actores com interesses individuais, os actores defensores de interesses difusos, os actores em silêncio e os actores sem direito. Uma observação detalhada permite concluir que estes actores têm

diferentes graus de expressão das suas necessidades (que decorrem da sua natureza e capacidade) e são portadores de necessidades de diferentes tipos (individuais ou de grupo), o que deverá ser considerado de forma adequada no exercício de planeamento do território. Importa acrescentar que muitos destes actores são, também, portadores de recursos relevantes, que têm de ser incorporados no exercício de planeamento.

Dentro do conjunto de actores, identificam-se dois grandes grupos. Os actores em defesa dos interesses particulares, muitas vezes, articulados em grupos, designados por movimentos NIMBY (“not-in-my-backyard”), movimentos colectivos de oposição preocupados com os seus interesses particulares, funcionando como os actores com interesse individual. Os actores defensores de interesses difusos possuem qualidades relevantes, pois preocupam-se com interesses não particulares, isto é, com o que se pode designar como interesse colectivo e que alguma literatura designa como YIMBY (“yes-in-my-backyard”).

A incapacidade de expressão das necessidades por parte dos actores mais fragilizados (os actores em silêncio e os actores sem direito) pode determinar que outros possam fazê-lo por eles, nomeadamente, alguns dos actores detentores do conhecimento, influência ou tutela, ou Actores Empreendedores de actividades que mais à frente serão referidos.

Os actores que exprimem ou são portadores de necessidades desempenham um papel relevante no exercício, pois fornecem informação e conhecimento sobre o objecto de planeamento, sobre os seus problemas e recursos por explorar.

Recuperando a avaliação do Capítulo III (Actores, meios e motivações), pode referir-se que estes actores possuem diferentes motivações, em alguns casos contraditórias, aqui se incluem a defesa de necessidades colectivas, de necessidades individuais, a capacidade de influenciar decisões, de criar conhecimento e de informar os demais actores. Para os atingir possuem diferentes meios – recursos relacionais, conhecimento, geração de ideias, de comunicação e de reivindicação. Ainda assim, estes meios não estão distribuídos pelo conjunto dos actores aqui considerados, o que deverá ser tido em conta.

Articulando os meios e motivações dos actores que exprimem ou são portadores de necessidades, o seu papel no método e na promoção da participação, clarificam-se os seguintes papéis no exercício de planeamento do território:

- Explicitar necessidades de grupos específicos ou de âmbito geral, com o objectivo de tentar perceber a sua pertinência e relevância;
- Ajudar a identificar causas ou questões de interesse colectivo;
- Ajudar a mobilizar os actores em silêncio ou chamar a atenção para as necessidades específicas dos actores sem direitos;
- Mobilizar conhecimento empírico (vivencial) sobre o objecto de planeamento, seus problemas ou potencialidades e, com isso, ajudar a gerar pistas de solução ou de abordagem e incentivar a participação na sua co-acção;
- Denunciar e alertar para quando o interesse colectivo está a ser posto em causa.

Explicitando um pouco melhor estes papéis, pode dizer-se que estes actores transmitem aos promotores de planeamento as necessidades de grupos específicos ou de âmbito geral, com o objectivo de procurar uma resposta pública ou colectiva. O exercício de transmissão deve procurar garantir que são apresentados, em primeiro lugar, os factos com maior pertinência e relevância.

Para além disso, os actores com necessidades podem desempenhar um papel relevante de ajudar a identificar causas ou questões relevantes de interesse colectivo a que o exercício deve atender.

Dentro deste vasto grupo, é fundamental que os actores com maior capacidade, sobretudo, os com interesses difusos e com maior capacidade organizativa, ajudem os promotores de planeamento a mobilizar os actores em silêncio ou a chamar a atenção para as necessidades específicas dos actores sem direitos que, muitas vezes, escapam ao crivo dos responsáveis.

Devem ainda procurar mobilizar conhecimento empírico (em particular, o vivencial) sobre o objecto de planeamento, seus problemas ou potencialidades e, com isso, ajudar a gerar pistas de solução ou de abordagem e incentivar os vários actores com necessidades à participação também na sua co-acção. Existe uma vasta energia cívica neste conjunto de actores, que os promotores nem sempre descortinam e têm a capacidade de entender, e de neles gerar a empatia necessária, para que se afirmem como portadores de problemas mas, também, de soluções.

Por último, cabe a estes actores denunciar e alertar para as situações onde o interesse colectivo está a ser posto em causa, não vastas vezes por inoperância do próprio promotor de planeamento, o que pode gerar situações de tensão. É fundamental que os promotores técnicos e políticos tenham a capacidade de antever estas situações e de as saber gerir, o que exige competências profundas de diálogo.

#### **Actor detentor do conhecimento, influência ou tutela**

Os actores detentores de conhecimento, influência ou tutela são parceiros importantes do promotor de planeamento, pois podem desenvolver tarefas essenciais ao exercício, nomeadamente, a geração de conhecimento, a mobilização de influência e de redes de colaboração e, ainda, porque dispõem de meios institucionais fundamentais para a elaboração, aprovação e implementação dos resultados.

Quadro T 31 - Actores em Planeamento do Território – Actor detentor do conhecimento, influência ou tutela

ACTORES	SUB-ACTORES
<b>ACTOR DETENTOR DO CONHECIMENTO, INFLUÊNCIA OU TUTELA</b>	A2.1- Instituições Políticas supra-nacionais
	A2.2- Técnico-Administrativos intermédios
	A2.7- Fornecedores de Serviços Colectivos
	A2.9- Conhecimento
	A3.1- Tutelas fiscalizadoras
	A3.2- Redes relacionais
	A3.3- Político-partidários

Fonte: Autor

Incluem-se nestes actores as instituições políticas supra-nacionais, os actores técnico-administrativos intermédios, os actores fornecedores de serviços colectivos, os actores do conhecimento, os actores tutelas fiscalizadoras, os actores das redes relacionais e os actores político-partidários.

O papel destes actores é fundamental para apoiar a construção do exercício de planeamento, nomeadamente no que se refere à geração do conhecimento sobre o objecto.

Recuperando a avaliação do Capítulo III (Actores, meios e motivações), pode referir-se que estes actores possuem diferentes motivações - coordenar acções, defender necessidades colectivas, influenciar decisões, alcançar/manter o poder, criar valor/ lucro, criar conhecimento, fiscalizar (velar p/ lei) e dar pareceres. Para os atingir, possuem diferentes

meios – recursos financeiros; competências jurídicas / administrativas (leis e atribuições); recursos técnico-organizativos - saberes e competências técnico-organizativas; recursos relacionais - redes e organizações; capital social, institucional e relacional; conhecimento científico, técnico e empírico - saberes; gerar ideias/ projectos - capacidade de gerar ideias e projectos; poder reivindicção - capacidade de produzir opinião, protestar e votar.

Articulando os meios e motivações dos actores detentores de conhecimento, influência ou tutela, o seu papel no método e na promoção da participação, clarificam-se os seguintes papéis no exercício de planeamento do território:

- Gerar, organizar, mapear e disponibilizar o conhecimento (sobretudo, técnico e científico) sobre o objecto de planeamento, que possa ser útil para o exercício de planeamento;
- Representar e defender posições institucionais, corporativas e políticas;
- Garantir o respeito e cumprimento de orientações gerais da política pública e legais;
- Dinamizar e apoiar a acção dos actores portadores de interesses e ajudar a intermediação e capacitação de outros actores (cívicos e produtivos);
- Viabilizar, legal e financeiramente, o resultado do planeamento (as propostas finais);

Detalhando um pouco mais, pode dizer-se que os actores detentores de conhecimento, influência ou tutela podem, num primeiro momento, gerar, organizar, mapear e disponibilizar o conhecimento (sobretudo técnico e científico) sobre o objecto de planeamento que possa ser útil para o exercício de planeamento. O trabalho, em colaboração com o promotor técnico, é de validação da importância do conhecimento gerado e da sua disponibilização para o exercício e para os demais actores.

O papel destes actores, pela importância dos órgãos que representam, passa por defender as posições institucionais, corporativas e políticas que representam, devendo o actor promotor saber interpretá-las e ponderá-las de forma adequada, evitando que se sobreponham aos demais interesses.

Estes actores, por representarem posições tutelares, devem garantir o respeito e cumprimento de orientações gerais da política pública e as definições legais. Pode acontecer que este papel venha a gerar conflitos com os promotores técnicos pois, muitas vezes, podem ser antagónicos ou não condizentes ou, ainda, serem susceptíveis de uma interpretação não consensual.

Pela sua relevância e capacidade, estes actores devem procurar dinamizar e apoiar a acção de outros actores menos capazes, nomeadamente os actores portadores de interesses e ajudar a intermediação e capacitação de outros actores (cívicos e produtivos).

Por último, o seu papel passa por viabilizar, legal e financeiramente, o resultado do planeamento (as propostas finais).

### **Actor detentor da propriedade e promotor imobiliário**

Os actores da propriedade e promotores imobiliários têm como característica principal o facto de serem proprietários do território e agentes da sua transformação, o que, no caso do planeamento do território, assume importância decisiva.

Quadro T 32 - Actores em Planeamento do Território – Actor detentor da propriedade e promotor imobiliário

ACTORES	SUB-ACTORES
<b>ACTOR DETENTOR DA PROPRIEDADE E PROMOTOR IMOBILIÁRIO</b>	A2.5- Promotores-investidores
	A2.6- Proprietários imobiliários
	A2.8- Capital financeiro

Fonte: Autor

Incluem-se neste conjunto os actores antes designados por actores promotores-investidores, actores proprietários imobiliários, podendo incluir-se ainda os actores do capital financeiro.

O papel destes actores é o de valorizar os seus activos (propriedades imobiliárias) e a sua capacidade de os transformar (promoção imobiliária). O planeamento do território visa mediar e limitar essa transformação, garantindo que o interesse colectivo é respeitado.

Recuperando a avaliação do Capítulo III (Actores, meios e motivações), pode referir-se que estes actores possuem diferentes motivações: defesa de necessidades individuais, influenciar as decisões, criar valor/ lucro. Para os atingir possuem diferentes meios – recursos financeiros (investidores), recursos relacionais, propriedades imobiliárias e capacidade de gerar ideias/projectos.

Articulando os meios e as motivações dos actores detentores da propriedade e dos promotores imobiliários, o seu papel no método e na promoção da participação, clarificam-se os seguintes papéis no exercício de planeamento do território:

- Gerar novas ideias e territorializar as propostas alinhadas com os objectivos de planeamento;
- Estar disponíveis para uma nova forma de uso e ocupação (propriedades imobiliárias);
- Mobilizar solos, recursos financeiros e capacidade de promoção para a concretização de propostas de planeamento;
- Perceber o novo quadro de direitos/deveres no que concerne ao planeamento – equidade e perequação;
- Organizar a sua actividade em grupos de interesses por bairro ou quarteirão.

Os actores proprietários e promotores imobiliários têm como papel essencial a capacidade de gerar novas ideias e programas funcionais de transformação do território e de territorializar as propostas em respeito pelos objectivos e regras de planeamento definidos. A gestão deste contributo é complexa, pois existem, frequentemente, conflitos entre interesses particulares e colectivos. Ainda assim, existe um vasto campo de diálogo que pode procurar aproximar posições e consensualizar acções conjuntas.

Tirando partido dos seus recursos, estes actores devem procurar mobilizar os solos, recursos financeiros e capacidade de promoção, para apoiar a concretização de propostas de planeamento.

Percebendo a necessidade de procurar respeitar o princípio da equidade, estes actores devem procurar mostrar mais abertura para o entendimento de um novo quadro de relação entre direitos e deveres, em particular para a questão da perequação de benefícios e encargos.

Complementarmente, estes actores devem estar disponíveis para equacionar novas formas de uso e ocupação (de utilização das propriedades imobiliárias), sobretudo, num contexto não favorável à transformação do território e ao investimento.



Por último, o seu papel deve ir cada vez mais na linha da organização da sua actividade em grupos de interesses por unidades territoriais, de bairro, de quarteirão, de bairro ou cidade.

### **Actor empreendedor de actividades**

Os actores empreendedores de actividades têm como principal característica o facto de serem promotores e organizadores de actividades sociais, culturais e económicas, com impacto no objecto território.

Quadro T 33 - Actores em Planeamento do Território – Actor empreendedor de actividades

ACTORES	SUB-ACTORES
ACTOR EMPREENDEDOR DE ACTIVIDADES	A2.3- Socioculturais
	A2.4- Produtivos-Empreendedores

Fonte: Autor

Incluem-se neste conjunto os actores socioculturais e produtivos-empreendedores. A sua diferente natureza jurídica, objecto social e forma de organização deverá ser tida em conta na forma como deverão ser envolvidos no exercício.

O papel destes actores no exercício é relevado, sobretudo, como dinamizadores e empreendedores de actividades sociais, culturais, económicas. Estes actores desempenham um papel importante no planeamento do território, pois constroem território (material ou imaterial), pelo que o seu contributo para a execução das propostas do exercício de planeamento é fundamental.

Recuperando a avaliação do Capítulo III (Actores, meios e motivações), pode referir-se que estes actores possuem diferentes motivações, nomeadamente, a defesa de necessidades individuais e colectivas, influenciar as decisões, criar valor/ lucro, criar conhecimento. Para os atingir possuem diversos meios – recursos produtivos, recursos técnico-organizativos, recursos relacionais, capacidade de gerar ideias/projectos, conhecimento, recursos financeiros mas, também, propriedades imobiliárias. São muito diversificados os seus meios.

Articulando os meios e motivações dos actores empreendedores de actividades, o seu papel no método e na promoção da participação, clarificam-se os seguintes papéis no exercício de planeamento do território:

- Gerar ideias/projectos alinhados com os objectivos de planeamento;
- Ajudar a identificar carências dos actores com necessidades;
- Articulem-se com os actores detentores da propriedade e promotores imobiliários para a concretização das ideias;
- Contribuir para gerar conhecimento com actores respectivos;
- Mobilizar o seu potencial empreendedor para transformar ideias em acção, participando em projectos experimentais.

Procurando explicitar os vários papéis dos actores empreendedores, pode referir-se que um dos principais é a geração de novas ideias e projectos alinhados com os objectivos de planeamento. Este papel deve ser desenvolvido durante a elaboração do exercício, para que possa contribuir para uma mais assertiva e eficaz concretização das acções.

Por outro lado, estes actores, sobretudo os de natureza social e cultural, devem apoiar a identificação das carências dos actores com necessidades, pois estes são, muitas vezes, os seus principais interlocutores.

Num outro quadro de articulação, faz sentido que aprofundem a colaboração com os actores detentores da propriedade e promotores imobiliário, para concretização das ideias que careçam de resposta em termos de localização espacial.

Se olharmos para uma contribuição para o exercício, estes actores podem ser importantes fontes de conhecimento sobre a realidade e o contexto, pois intervêm em vários domínios sociais, culturais e económicos possuindo, por isso, uma visão útil para o promotor de planeamento.

Por último, podem ainda contribuir com o seu potencial empreendedor e experiência para ajudar o promotor e os demais actores a transformar ideias em acção, por exemplo, participando e apoiando no desenvolvimento de projectos experimentais.

### **Actor difusor de informação**

Os actores difusores de informação são os actores que ajudam e dispõem de meios de comunicação (jornais, rádio, televisão e virtual) que lhes permitem chegar aos diferentes públicos. Podem possuir, por isso, um âmbito local, regional, nacional ou global. Incluem os órgãos de comunicação social tradicionais mas, também, os meios de comunicação dos actores e os designados “social media”.

Quadro T 34 - Actores em Planeamento do Território – Actor difusor de informação

ACTORES	SUB-ACTORES
ACTOR DIFUSOR DE INFORMAÇÃO	A3.4- Comunicação

Fonte: Autor

De uma forma geral, pode dizer-se que os actores difusores de informação podem contribuir para apoiar a difusão de informação sobre o exercício de planeamento, contribuindo de uma forma decisiva para esclarecer os actores sobre a evolução e os resultados da actividade de planeamento e, também, para o alinhar dos meios e motivações dos vários actores.

Recuperando a avaliação do Capítulo III (Actores, meios e motivações), pode referir-se que estes actores possuem diferentes motivações, a principal é de informar os públicos (os actores) e, num segundo nível e em casos particulares, ainda que de forma não explícita, influenciar as decisões públicas. Para os atingir, possuem diferentes meios poderosos, nomeadamente, os de comunicação, os recursos relacionais e os meios de reivindicação.

Articulando os meios e motivações dos actores difusores de informação, o seu papel no método e na promoção da participação, clarificam-se os seguintes papéis no exercício de planeamento do território:

- Assegurar a informação sobre execução de planeamento de forma correcta, clara, fundamentada e assertiva;
- Evitar riscos de falta de transparência na informação aos actores (enviesamento, manipulação,...);
- Utilização de instrumentos de comunicação diversificados e adequados para a capacidade de entendimento e literacia dos diferentes actores;

- Apoiar a criação de palcos adequados para a participação dos actores;
- Divulgar regularmente informação.

Como principal função, estes actores devem assegurar informação sobre a execução do exercício de planeamento, desejavelmente de uma forma correcta, clara, fundamentada e assertiva. Estes podem ser actores independentes ou internos à estrutura de promoção do exercício de planeamento. Em qualquer dos casos, este esforço de divulgação exige uma grande disponibilidade do promotor de planeamento, para partilhar regularmente informação e para interagir com os actores.

Os actores da informação devem ter como papel evitar os riscos de falta de transparência, de enviesamento ou de manipulação de informação aos actores. Na ocorrência de tal facto, podem vir a ser os próprios actores – promotores ou outros - a organizarem-se para providenciar a informação.

Para garantir uma adequada informação aos actores é fundamental a garantia de utilização de instrumentos de comunicação diversificados e adequados para a capacidade de entendimento e literacia dos diferentes actores.

Paralelamente, os actores da informação devem apoiar a criação de palcos adequados para a participação dos actores, podendo estes ser físicos ou virtuais.

Finalmente, os actores devem garantir uma divulgação regular da informação, por forma a criar nos actores o hábito de a consultarem e de gradualmente aumentarem o grau e a intensidade de interacção com o exercício de planeamento.

## PARTICIPAÇÃO DO ACTORES NAS VÁRIAS ETAPAS

Foram identificadas cinco etapas no desenvolvimento do exercício do planeamento do território. A etapa 1, a fase da formulação do desígnio para o objecto de planeamento; a etapa 2, a fase concepção estratégica; a etapa 3, a organização operativa; a etapa 4, a dinamização e acompanhamento da acção e, por último, a etapa 5, a fase da avaliação operativa.

Quadro T 35 - Etapas /Actores

ACTORES	SUB-ACTORES	E1	E2	E3	E4	E5
ACTORES PROMOTORES	A1.1- Instituições Políticas	X	X	X	X	X
	A1.2 -Técnico-administrativos	X	X	X	X	X
ACTOR QUE EXPRIME OU É PORTADOR DE NECESSIDADES	A4.1- Actores c/ interesse individual	X	X			
	A4.1- Actores defensores interesses difusos	X	X			
	A5.1- Em silêncio	X	X			
	A5.1- Actor sem direito	X	X			
ACTOR DETENTOR DO CONHECIMENTO, INFLUÊNCIA OU TUTELA	A2.1- Instituições Políticas supranacionais		X			
	A2.2- Técnico-Administrativos intermédios		X			
	A2.7- Fornecedores de Serviços Colectivos		X			
	A2.9- Conhecimento		X			
	A3.1- Tutelas fiscalizadoras		X			
	A3.2- Redes relacionais		X			
	A3.3- Político-partidários		X			
ACTOR EMPREENDEDOR DE ACTIVIDADES	A2.3- Socioculturais			X		
	A2.4- Produtivos-Empreendedores			X		
ACTOR DETENTOR DA PROPRIEDADE E PROMOTOR IMOBILIÁRIO	A2.5- Promotores-investidores			X		
	A2.6- Proprietários imobiliários			X		
	A2.8- Capital financeiro			X		
ACTOR DIFUSOR DE INFORMAÇÃO	A3.4- Comunicação	X	X	X	X	X

Fonte: Autor

O objectivo da primeira etapa é definir a encomenda de planeamento (objecto) e clarificar os objectivos de partida. O objectivo da segunda é produzir a concepção estratégica do exercício de planeamento do território, constituída por um diagnóstico, um conjunto de objectivos específicos para o objecto e clarificar o quadro de orientação conceptual (princípios). O objectivo da terceira, designada de concepção operativa, é a definição de um quadro de orientação operativo (materialização do(s) conceito(s) orientador(es) da transformação do objecto e sua exemplificação, apoiada em experiências de referência ou inspiradoras), de um conjunto coerente de propostas de acção, que conforma o programa de acção, e de um conjunto de instrumentos que lhe dão forma legal e que o consubstanciam (do ponto de vista financeiro). O objectivo da quarta é o desenvolvimento de acções de aprofundamento da concepção do exercício e dinamização da sua implementação. O objectivo da última é a produção de um conjunto de mecanismos de avaliação da execução do exercício e a monitorização da sua implementação, propondo medidas correctivas ou a sua revisão.

A proposta que se apresenta de seguida contém alguns riscos, pois é desenhada para um objecto e objectivo abstracto, o que torna difícil a concretização do papel de cada um dos actores. A particularização do objecto, dos objectivos e do seu contexto, tornariam a selecção e a apresentação do quadro de referência metodológico mais assertivo e adequado.

Convém não desvalorizar o grau de complexidade que esta metodologia de planeamento, com um forte envolvimento dos actores, traduz, com riscos no que concerne ao alcançar

dos objectivos, ao tempo necessário para a sua concretização mas, também, ao potencial que este envolvimento pode gerar, no que concerne ao alinhamento de meios e motivações dos diferentes actores, em torno de uma dinâmica de acção colectiva.

Será seguidamente explicitado o papel de cada actor em cada uma das etapas do método de planeamento.

### **Actores promotores (técnicos e políticos)**

O papel dos actores promotores é fundamental em todas as etapas do exercício de planeamento, não só no início na definição das regras metodológicas em que este irá ser elaborado, mas também na condução do seu desenvolvimento ao longo das etapas, na coordenação política e no acto de tomar decisões que assegurem a defesa do interesse colectivo, na avaliação política do impacto das decisões (evitando o risco da tecnocracia) e na obtenção dos resultados. Para além disso, é ainda fundamental porque é ele que define a forma como os restantes actores podem ou devem ser envolvidos no exercício e em que grau.

Com base nas cinco etapas do método de planeamento, pode referir-se o seguinte.

Na etapa 1, a formulação do desígnio, cabe aos actores promotores produzir um documento de justificação da necessidade do exercício de planeamento, com identificação explícita do objecto de planeamento (área territorial, temas e questões críticas), dos objectivos a atingir e do método de participação dos actores (convocação de actores, papéis esperados, palcos, quando for o caso, instrumentos e calendarização).

No que se refere ao objecto de planeamento, é fundamental que o promotor técnico produza uma reflexão tecnicamente fundamentada que apoie a definição de objectivos e metas; o promotor político deverá gerir com cuidado as expectativas quanto à ambição, âmbito e resultados esperados.

Cabe, também, aos actores promotores, terem uma boa capacidade de definir objectivos para o exercício de planeamento, gerindo com cuidado as expectativas dos vários actores a envolver, balizando a ambição dos objectivos com a natureza e complexidade do objecto em causa, com os meios disponíveis (próprios e os dos actores) e com os “timings” para a conclusão do exercício.

O resultado desse trabalho deverá ser tornado público, apoiado na criação de uma plataforma virtual onde esteja disponível para consulta, e ser promovido um amplo debate sobre a oportunidade do exercício, os meios disponíveis para a sua concepção (meios técnicos), envolvimento de actores e futura implementação.

A selecção dos actores deve começar pela identificação e mapeamento dos principais actores, segundo as diferentes tipologias definidas (com meios e destinatários), relacionando a sua proximidade, interesse, relevância, pertinência ao objecto de planeamento. Para cada um dos actores, deve definir-se a natureza do seu envolvimento nas diferentes etapas, de acordo com as tipologias de participação, meios, motivações e palcos e a sua importância para o planeamento do território. Dever-se-á procurar estabelecer um protocolo de colaboração, definindo, em cada uma das etapas, o que se espera deles.

O arranque deste exercício deve constituir um esforço de promoção de uma maior democraticidade da acção pública. Deverão ser criados vários palcos e instrumentos:

- A plataforma virtual de apoio à elaboração do exercício (site), onde durante todo o exercício estejam disponíveis os documentos produzidos e seja possível perceber a evolução do exercício e dos seus resultados (sobretudo, unilateral);
- A criação de plataformas virtuais de discussão (grupos Facebook ou mailing-list) que introduzam canais duais;
- A criação de um espaço físico de encontro (espaço convidativo, desejavelmente em local independente) e de exposição visual dos trabalhos;
- A realização de um debate público amplamente explicitado nos media locais;
- A criação de exercícios pedagógicos junto de comunidades específicas (escolas, associações,...).

Tendo em conta a frágil cultura de participação, deverá haver um esforço pedagógico de explicação e explicitação do método (das suas etapas e instrumentos) e das expectativas sobre o seu envolvimento, sensibilizando-os para a importância do seu contributo e relevância do objecto em causa. O esforço deve ser acrescido no caso dos actores com menor capacidade de intervenção, nomeadamente os actores sem direitos ou silenciosos. Deverá ser aproveitado o papel dos actores com maior poder de intermediação com esses grupos. Importa, por último, perceber o comportamento individual e a relação entre os diferentes actores, pois a actuação não é isolada e desenvolve-se num contexto de interacções múltiplas.

O arranque do exercício de planeamento deve procurar estipular a importância que o promotor dá à participação dos actores e estabelecer as regras da sua participação, a forma como se pretende mobilizá-los, identificar as suas motivações de partida e os meios de que dispõem e que poderão ser úteis durante e após o exercício.

Nesta fase inicial de relação entre promotor e actores importa, assim, identificar os instrumentos e palcos que permitam a sua interacção e criar as condições (organizativas) para o seu bom desenvolvimento. Isto é, a constituição da equipa técnica de planeamento deve contemplar os recursos e competências necessários a esta concepção metodológica. Existe o enorme risco de insucesso, se os meios disponibilizados forem escassos e a expectativa criada for elevada.

O exercício de participação inicia-se com a DELIBERAÇÃO PÚBLICA DO ACTOR PROMOTOR, onde se toma a decisão de iniciar o instrumento de planeamento, definindo o prazo de elaboração do exercício, a sua metodologia, equipa técnica envolvida e os objectivos de partida. Este momento é importante porque marca o arranque do exercício e é promovido pelo promotor de planeamento e dirigido a todos os actores envolvidos.

Na sua sequência, devem ser promovidos EVENTOS PÚBLICOS/SEMIPÚBLICOS DE CURTA DURAÇÃO, por exemplo, a realização de uma conferência de lançamento do exercício. Este momento é importante porque permite que o promotor do exercício partilhe e discuta os objectivos de partida e mobilize, logo desde o início, todos os actores, em particular os ACTORES QUE EXPRIMEM OU SÃO PORTADORES DE NECESSIDADES. Com essa mobilização poderão ser identificados os actores que deverão merecer uma especial atenção, por disporem de meios essenciais à boa execução do exercício, ou por estarem particularmente fragilizados na sua condição e terem de ser estimulados para a participação.

O evento deve ser suportado na disponibilização de produtos COMUNICAÇÃO & DIVULGAÇÃO, nomeadamente, pela produção de um folheto e demais documentos resultantes do evento atrás referenciado e pela criação de um espaço virtual onde ficam alojados os documentos a produzir. Esta disponibilização pode ser combinada com a criação de ferramentas de SOCIAL MEDIA, como a criação de uma página da internet e redes sociais e com um bom envolvimento dos ACTORES DIFUSORES DE INFORMAÇÃO.

Este conjunto de instrumentos é fundamental para assegurar a criação de um bom canal de comunicação com os actores, de informação sobre o trabalho realizado e de aprofundamento de diálogo nas etapas seguintes.

Deve surgir, neste momento, um instrumento de CONSULTA FORMAL aos vários actores, através da produção de um Edital (normalmente, por obrigação legal) onde se identificam as condições (tempo, contexto) de participação preventiva dos interessados.

Paralelamente aos instrumentos atrás mencionados, devem ser criadas pontes com os MEDIA tradicional, que permitam divulgar amplamente informação, em particular junto dos media local, os ACTORES DIFUSORES DE INFORMAÇÃO.

Nesta fase, no quadro dos instrumentos de colaboração, apesar de poderem ser desenvolvidos na etapa seguinte, salientam-se os EVENTOS PÚBLICOS/SEMIPÚBLICOS DE MÉDIA-LONGA DURAÇÃO, nomeadamente, os que possam ser organizados com Escolas e Associações e que motivem exercício pedagógicos (exemplos: Concurso “Cidades Criativas”).

A sequência aqui apresentada tem como função mobilizar os actores específicos, alinhar as suas motivações em torno de interesses colectivos e não só à volta dos seus próprios interesses individuais, e mobilizar, valorizar e capacitar os meios de que dispõem em torno dos objectivos colectivos (aqui ainda gerais).

Importa ter em atenção a necessidade de acrescentar aos palcos institucionais formais, cujo acesso nem sempre é fácil e estimulante, um conjunto de outros palcos, nomeadamente os virtuais ou presenciais informais, que induzam um esforço de aproximação aos actores.

Por último, importa referir que existem um conjunto de cuidados a ter. Primeiro, um cuidado particular para que os palcos participativos não sejam liderados ou dominados pelos actores com meios directos, que defendem interesses particulares. Segundo, o esforço deve iniciar-se na informação, auscultação e diálogo, tendo em atenção a capacidade de interacção dos actores em presença. Terceiro, deve ser tido cuidado com o excesso de aparato participativo. Quarto, deve ser dada uma atenção ao controle de acesso ao palco, de modo a permitir que diferentes actores possam usá-lo, em diversos momentos e logo desde o arranque. Quinto, disponibilizar os meios adequados - muitos instrumentos com poucos meios resulta em resultados fracos. Sexto, será necessário ultrapassar barreiras estruturantes (passividade, individualismo, linguísticas, iliteracias, posturas, estilos), barreiras culturais e de estilo e a postura de governo.

Na etapa 2, concepção estratégica, cabe aos actores promotores criar conhecimento sobre problemas e potencialidades do objecto de planeamento e serem geradores das melhores soluções técnicas, além de mobilizarem os meios e motivações dos diversos actores em presença, tendo em conta as dificuldades em alocar meios públicos, no actual contexto.

Com base nos objectivos de partida deverá ser iniciado o trabalho técnico de recolha de informação sobre o objecto. Um primeiro trabalho deverá ser feito com observação directa do território, levantamento de campo e recolha de todos os estudos já produzidos anteriormente, procurando fazer-se uma avaliação da sua pertinência e actualidade.

Para esta etapa é fundamental a mobilização dos principais actores (Actores do conhecimento e com necessidades) no sentido de cederem informação e partilharem os seus anseios e necessidades, assim como a identificação de problemas e potencialidades, uma leitura sobre o contexto (riscos e oportunidades) e visões para o futuro do território (combinar visão particular com geral).

A participação dos actores deverá ser feita em diferentes fóruns:

- Organização de sessões individuais com actores chave (entrevistas);
- Convocação de actores para reuniões de grupos temáticos (sectoriais ou transversais).

Deverá organizar-se e mapear-se o conhecimento sobre problemas e potencialidades do objecto de planeamento; deverão ser usadas as plataformas digitais antes criadas para a sua divulgação (“open-source”). Com base nas falhas e fragilidades do conhecimento gerado deverão ser usados métodos de inquérito/ instrumentos de análise (quantitativos e qualitativos) dirigidos a questões concretas.

Com base na informação recolhida, deverá ser produzida análise e diagnóstico sobre o território e iniciada a definição específica de objectivos e o quadro de orientação.

A passagem do quadro de diagnóstico para a definição de objectivos específicos e para o quadro de orientação deverá ser produzida pelos promotores de planeamento (em particular com a coordenação técnica do exercício), mas deve mobilizar a participação dos vários actores, num clima favorável à apropriação e ao comungar das ideias, com o objectivo de permitir um gradual alinhamento das suas motivações e meios.

A selecção dos actores deve partir da identificação dos meios necessários a esta etapa e da forma como estes podem ser mobilizados e alinhados nesta fase do exercício. Os actores seleccionados devem ser chamados a pronunciar-se, a contribuir para a radiografia analítica do objecto de planeamento e do seu quadro de objectivos, assegurando-se que os seus interesses são tidos em conta. Deverá haver um esforço de discriminação positiva por parte dos promotores de planeamento relativamente aos actores destinatários & não actores, pois estes são, de entre todos os actores, os que têm mais dificuldades em participar e em perceber o conteúdo.

Importa entender que este esforço de auscultação tem de ser de envolvimento e sensibilização dos actores, sendo fundamental um esforço de intermediação e articulação interdisciplinar, pois muitos destes actores têm um comportamento corporativo, desconhecendo a realidade vizinha. O esforço de geração de conhecimento partilhado da realidade é fundamental, devendo ser criados espaços adequados para que os interesses corporativos sejam partilhados entre os actores. O papel dos actores de intermediação é aqui essencial e deve ser valorizado, sendo de destacar o dos actores promotores e o dos actores de interesses difusos com uma dimensão mais altruísta.

A relação entre os diversos actores pode ser geradora de algumas tensões. Em primeiro lugar, importa ter em atenção o risco de a mobilização em torno da discussão do “projecto colectivo” (a transformação do objecto de planeamento) poder ser partidarizada, isto tendo em conta a ausência de uma cultura de discussão fora das arenas (palcos) tradicionais. É, por isso, importante que se faça um esforço de envolvimento dos representantes dos diversos partidos (com representatividade democrática) para uma pedagogia sobre a participação e sobre a qualificação técnica do debate político.

Para além disso, deverá haver um outro cuidado na auscultação, que é o do tentar evitar o risco das expressões de interesses particulares e das micro-questões particulares (que desviam a atenção do essencial).

No final, devem ser criados os seguintes instrumentos de participação:

- Documento síntese do produto do diagnóstico, dos objectivos específicos definidos e do quadro de orientação conceptual;
- Disponibilização dos documentos em plataforma virtual;
- Organização de exposição pública, em local central, dos resultados;
- Ampla divulgação do evento público (folhetos e de forma virtual);



- Apresentação dos resultados em cerimónia pública, aberta a todos;
- Apresentação do produto da discussão e resultados, para posterior debate nas plataformas virtuais, começando a dar contributos para a fase subsequente.

Realizados os eventos de lançamento do exercício, disponibilizadas publicamente as informações geradas (objectivos de partida, reflexões, contributos de conhecimento sobre o objecto) e criadas as plataformas de informação (site, redes sociais) inicia-se a fase formal de envolvimento personalizado dos actores.

Tendo em atenção a selecção dos actores atrás produzida, importa reter a ideia de que os palcos e instrumentos desta segunda etapa devem evoluir gradualmente para condições de maior robustez e frequência de utilização, articulando palcos formais e informais, reais e virtuais, em qualquer caso, com um ambiente amigável e convidativo.

Os palcos são espaços essenciais para a expressão das necessidades, sobretudo dos actores mais frágeis, para a partilha do conhecimento dos actores com saberes específicos e para a criação de condições psicológicas para a partilha (confiança e credibilidade; saber ouvir; saber receber).

Para que os actores se sintam confortáveis e com vontade de participar, importa criar as condições físicas adequadas. Nesse sentido, a criação de um espaço físico dedicado à exposição permanente da informação (placards), que possa ser visitada permanentemente, associada à disponibilização de um espaço de encontro alargado e em horário compatível com os actores e, por último, um espaço mais reservado para reuniões individuais, é fundamental para o sucesso da abordagem.

Nesta segunda etapa de concepção estratégica do exercício de planeamento, apresenta-se uma sequência de instrumentos de promoção da participação.

Os CONTACTOS INSTITUCIONAIS com os principais actores, com a finalidade de contribuir para o diagnóstico e clarificação de objectivos específicos, centrada em dois prismas, o da realidade institucional do actor e o da realidade do objecto e do seu contexto, em particular com os ACTORES DETENTORES DO CONHECIMENTO, INFLUÊNCIA OU TUTELA. Estes encontros devem ser promovidos em local criado para o efeito (espaço do exercício do planeamento) ou, desejavelmente, nas sedes das organizações envolvidas, demonstrando com isso uma predisposição para a auscultação das organizações no seu próprio contexto. Esta disponibilidade cria condições para um estilo de diálogo construtivo, que pode gerar confiança nos parceiros (actores). Dependendo do contexto, e se o número de actores envolvidos for significativo, ter-se-á de produzir uma selecção e encontrar outra forma de estabelecimento de contacto (inquérito).

De forma complementar, devem ser promovidos CONTACTOS INDIVIDUAIS com actores não institucionais, em particular alguns ACTORES QUE EXPRIMEM OU SÃO PORTADORES DE NECESSIDADES ou mesmo ACTORES EMPREENDEDORES DE ACTIVIDADES, com finalidade um pouco distinta da anterior, centrada sobretudo na percepção sobre o objecto e o seu contexto. Poderão emergir destes contactos a selecção de individualidades que poderão vir a fazer parte de órgãos consultivos (formais ou informais; por exemplo, a Comissão Técnica da Avenida – CMA 2012) ou que poderão animar diálogos com os actores em espaços próprios (por exemplo, a Casa do Cidadão em Águeda, 2012) ou modalidades de diálogo itinerante com as comunidades (por exemplo, o Roteiro Itinerante de Participação 2013).

Deverá ser lançado um pedido de CONSULTA FORMAL ÀS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS que permita perceber que implicações as políticas públicas do contexto mais alargado poderão determinar no objecto em presença.

Tal como na primeira etapa, importa realizar um EVENTO PÚBLICO/SEMIPÚBLICO CURTA, MÉDIA-LONGA DURAÇÃO no final da etapa, que permita mostrar os resultados alcançados, receber contributos dos actores e a validação dos actores políticos.

Paralelamente, poderão ou deverão ser organizados EVENTOS PÚBLICOS/SEMIPÚBLICOS CURTA, MÉDIA-LONGA DURAÇÃO desenvolvidos com o objectivo de aprofundar o diálogo com actores sobre temáticas específicas, criando grupos de trabalho em áreas temáticas estratégicas - o embrião de eventuais parcerias para acção futura (governanças colaborativas) e o desenvolvimento de acções preliminares de experimentação.

Por último, tal como referido no início, manter-se-ão os esforços de COMUNICAÇÃO & DIVULGAÇÃO, de produção de material de divulgação no final da etapa, de animação das plataformas digitais (site dedicado) e REDES SOCIAIS e de informação aos MEDIA (ACTORES DIFUSORES DE INFORMAÇÃO), com notícias reportando cada um dos passos, criando condições de credibilidade do processo, de transparência e “accountability”. Regista-se aqui a importância dos palcos TICE, de ligação do virtual com o real (Mota & Santinha, 2012).

Em qualquer altura podem surgir problemas ou conflitos. Nesse quadro, importa estar atento à discussão que se desenvolve nos MEDIA, nos MEDIA SOCIAL e no espaço público (RUA) e trazê-la para o exercício de planeamento. Pode acontecer que, no desenrolar do processo, surjam actores cujos interesses não foram suficientemente reflectidos, cuja opinião não é coincidente com o quadro definido. Importa perceber a sua natureza e tornar clara, pública e fundamentada, a razão da sua não consideração.

Por último, existem os seguintes cuidados a ter. A natureza complexa dos problemas e contextos (nem sempre há consenso relativamente à definição do problema). O controlo do acesso não pode ficar na mão dos actores mais poderosos, pelo risco de impedimento da participação dos actores com menos capacidade para o fazer. Deverão ainda ser previstos meios adequados para o atendimento e educação da participação, o que significa ajudar a falar, dar voz, ultrapassando as barreiras culturais e estruturais, competências e posturas. Esta atitude tem, no entanto, de ser uma continuidade ao estilo e postura de governação e, no final, tem de haver uma avaliação dos resultados, para se perceber o que se alterou e porquê, o que não se alterou e porquê, valorizando a dimensão pedagógica do que mudou no comportamento ou acção dos actores.

Na etapa 3, a organização operativa, cabe aos actores promotores gerar boas soluções (robustas, técnica e juridicamente) para a resolução de problemas e para a valorização dos potenciais identificados, indo ao encontro dos objectivos específicos definidos.

Esta terceira fase procura ajudar a passar da concepção estratégica à concepção operativa do planeamento. Esta passagem e a sua coordenação pelos poderes públicos incorporam diversas dimensões de participação: a procura de consensos, o estabelecimento de compromissos e, se for o caso, o estabelecimento de conflitos pontuais e mais ou menos explícitos com alguns grupos de interesses (particulares), existindo sempre o risco de não haver força política para os promover ou para os tornar claros.

Este é o momento da valorização da capacidade técnica, no sentido de gerar boas soluções (robustas, técnica e juridicamente) para a resolução de problemas. A criação de soluções técnicas deve resultar da reflexão sobre o trabalho técnico e para ela devem ser mobilizados os conhecimentos específicos e observação de experiências inspiradoras.

A fase da concepção operativa é, também, o início da tomada de opções face à existência de recursos financeiros escassos. Neste quadro, os actores deverão explicar as opções tomadas, devendo haver cuidado com o assegurar da defesa do interesse colectivo e com a avaliação política prévia (“ex-ante”) do impacto das decisões (evitando o risco da

tecnocracia). A selectividade deve ser acompanhada do uso da experimentação em casos cirúrgicos, antes de aplicação alargada, articulando o exercício com outros instrumentos de política pública que assegurem uma adequada visão de conjunto.

O actor promotor deve liderar a construção da proposta, devendo o exercício ser feito de forma pedagógica, mostrando como o quadro de orientação conceptual se concretizou num quadro operativo, em propostas de acção e instrumentos. Torna-se fundamental que a racionalidade do processo seja clara e, tanto quanto possível, pública e sujeita a contraditório.

A qualificação das propostas de transformação deve ir para além do estabelecimento de propostas no papel, deve ser motivadora de mudanças de praxis, do agente de planeamento e dos demais actores. Para isto, é fundamental um enorme envolvimento das instituições políticas que validem e apoiem este modo de planear o território.

A concepção desta terceira fase deve ser inspirada na análise de experiências inspiradoras que informem a construção do quadro de orientação operativo, nomeadamente, através de:

- Estudo de experiências sobre temas relevantes;
- Partilha em plataforma comum com os actores (com graus distintos);
- Pedido de contributos aos actores;
- Criação ou adesão a redes temáticas internacionais.

A articulação de actores, ocorrida nas duas etapas iniciais, deve criar as condições de diálogo e compromisso necessárias para espacializar e territorializar os meios e motivações dos actores e para aprofundar a sua relação e gerar novas formas de organização e de trabalho conjunto, mobilizadoras de eventuais parcerias.

A selecção das propostas dos actores deve decorrer do exercício e estes devem ser criteriosamente escolhidos entre os que se identificam com o “projecto colectivo” e os que podem ser aliados para a sua concretização. A participação do actor promotor deverá passar por saber escolher os caminhos do consenso, do compromisso ou do conflito, balizados na definição do objectivo e do quadro de orientação, sobre os quais a mobilização e o entendimento devem ser claros e significativos.

Defende-se uma postura de publicitação da iniciativa privada, mais do que a privatização da iniciativa pública. Pretende-se, no fundo, alinhar as dinâmicas dos actores com interesses privados em torno do “projecto colectivo”. Importa, assim, procurar criar redes de actores, em torno de propostas de acção colectiva.

O envolvimento dos actores na definição das “praticalidades” (da forma como levar as propostas e os instrumentos à acção) pode ser relevante numa perspectiva de co-responsabilização da acção e por uma co-acção, isto se os actores se revirem nas propostas. Os palcos e os instrumentos devem potenciar novas formas de envolvimento dos actores.

A natureza das propostas deve ser qualificada com o contributo dos vários actores, articulando iniciativas materiais e imateriais. A sua cuidada formulação é fundamental para assegurar que vão ser executadas, que os actores recebem os adequados estímulos e incentivos, para alinharem os seus meios e motivações em torno do resultado do planeamento. Para a sua formulação é necessária a criação de espaços de geração e discussão de ideias:

- Mobilização dos grupos temáticos para gerar e discutir propostas;
- Organizar sessões colectivas para discutir e validar propostas;
- Mapeamento global das propostas;

- Identificar possíveis condições de financiamento e implementação.

Por último, a articulação dos actores em grupos temáticos pode exigir novos modelos organizativos (institucionais) e o exercício da concepção não pode deixar de articular o exercício de planeamento com outros instrumentos de política pública, assegurando uma adequada visão de conjunto.

Identifica-se a seguinte sequência de instrumentos de promoção da participação dos actores no exercício de planeamento.

A definição do conteúdo dos instrumentos e programas de acção deve decorrer do exercício da racionalidade técnica, produzido pela equipa de planeamento mas, também, da criação de palcos que permitam aprofundar a reflexão em torno dos princípios de actuação e da sua materialização em propostas concretas. Nesse sentido, é fundamental a criação de EVENTOS TEMÁTICOS PÚBLICOS/SEMIPÚBLICOS DE CURTA DURAÇÃO, que envolvam grupos de actores com interesses comuns e que permitam a construção do quadro de propostas, particularmente centrados nos actores com poder de acção, nomeadamente os ACTORES EMPREENDEDORES DE ACTIVIDADES e os ACTORES DETENTORES DA PROPRIEDADE E PROMOTOR IMOBILIÁRIO. Estes eventos devem centrar-se na geração de ideias, produção de propostas e identificação de novos modelos organizativos.

Caso os eventos temáticos se revelem profícuos, com um diálogo próximo entre actores e disponibilidade para aprofundar formas de colaboração, é fundamental equacionar a criação de novos EVENTOS TEMÁTICOS SEMIPÚBLICOS DE MÉDIA-LONGA DURAÇÃO, que possam constituir o embrião de futuras parcerias entre grupos de actores.

Paralelamente, deverão manter-se os canais de COMUNICAÇÃO & DIVULGAÇÃO dos resultados e da evolução da construção dos documentos, disponibilizando formas não definitivas, criando condições que estimulem um crescente envolvimento dos actores com o exercício de planeamento. Para isto, é fundamental a colaboração dos MEDIA e dos SOCIAL MEDIA, podendo gerar-se a necessidade de criar novas plataformas digitais de interacção, nomeadamente, as redes de correio electrónico bidireccionais.

O desenvolvimento e aperfeiçoamento dos programas de acção e instrumentos devem justificar um novo conjunto de CONTACTOS INSTITUCIONAIS e CONTACTOS INDIVIDUAIS, que permitam validar e enriquecer o trabalho desenvolvido. Também aqui as eventuais comissões de acompanhamento poderão revelar-se particularmente importantes.

Com o aproximar do final da concepção operativa do exercício, importa realizar um EVENTO PÚBLICO/SEMIPÚBLICO DE CURTA DURAÇÃO no final da etapa, que permita mostrar os resultados alcançados, receber contributos dos actores e a validação dos actores políticos.

Aprovado pelas instâncias institucionais, caso se justifique, abre-se um processo de CONSULTA FORMAL ÀS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS e AOS CIDADÃOS, funcionando como um mecanismo de auscultação final aos actores envolvidos.

Por último, pode abrir-se, entretanto, a criação de um novo conjunto de relações entre actores, na forma de PARCERIA, que estabelece um novo quadro de governança institucional.

Existem alguns cuidados a ter nesta etapa. Primeiro, o fim da etapa de concepção do planeamento do território e o início da execução pode ir sendo ensaiada, o que favorece uma melhor afinação dos mecanismos de acção. Segundo, os espaços de informação, auscultação, diálogo e interacção podem dar origem a novas formas de cooperação e parceria, devendo as mesmas ser avaliadas com cuidado. Terceiro, é importante que o

desenvolvimento das diferentes etapas do método e os exercícios de ensaio ou experimentação sejam acompanhados da devida avaliação dos resultados obtidos, para inflexão de posturas, opções e práticas. Quarto, existe o risco do desenvolvimento deste processo se tornar longo e exigente para os actores, cujo tempo é um bem escasso. Existe, para além disso, o risco da rotina da participação poder desmobilizá-los. Quinto, o desenvolvimento desta metodologia tem de ser acompanhado de uma permanente preocupação do promotor de planeamento em atender às barreiras culturais para a participação dos actores e para com o seu próprio estilo e postura. Dificilmente o processo se tornará credível se, ao mesmo tempo que se ensaia uma nova postura de diálogo num exercício de planeamento, noutras decisões públicas do quotidiano ela é contrariada. Sexto, é fundamental um cuidado com a pedagogia dos resultados da participação, da valorização dos contributos de cada actor, do que os actores introduzem no planeamento do território, da explicitação das razões pela não mudança e, por último, do que mudou nos actores (como o planeamento mudou as práticas dos actores).

Na etapa 4, a dinamização e acompanhamento da acção, cabe aos actores promotores assegurar que a dinamização da acção garante que as propostas passam a uma fase de concepção mais detalhada, em coerência com o que foi planeado; esta concepção pode justificar o desenvolvimento de espaços de reflexão pública, mobilizando vários actores.

O acompanhamento da acção pode implicar a criação das condições institucionais e financeiras de apoio à implementação das acções, dentro de um horizonte de execução do produto do planeamento do território.

A concretização da acção depende, assim, de vários factores, devendo o actor promotor garantir a adequada programação da intervenção, a disponibilização dos meios, a vontade e o empenhamento político.

O actor promotor deve ainda garantir uma boa articulação entre actores, o que pode implicar a criação de novos modelos de governação que apoiem a execução das acções. Poderão criar-se espaços para uma articulação e estabelecimento de novos quadros de governança.

O aprofundamento da participação dos actores pode gerar a necessidade ou a oportunidade de criação de novos palcos participativos mais robustos, como o caso das Provedorias ou dos Conselhos de Cidade, ou novas governanças institucionais, novos modelos de parceria entre actores, que permitam executar o planeado, com alguma flexibilidade perante alterações do contexto. Importará, em qualquer dos casos, analisar os resultados da participação, os custos e benefícios e identificar os actores, o que ganharam e o que perderam, encontrando princípios perequativos globais (não só do valor do solo).

Será importante, também, cuidar que o envolvimento dos actores não é permanente, pode ocorrer de forma intermitente e podem surgir novos actores que intervêm só na fase de execução, algo que terá de ser gerido.

Nestas duas últimas etapas, os instrumentos e palcos de participação são já escassos. Acontece com frequência que as equipas técnicas se desfazem, após o fim da concepção do exercício de planeamento. Importa, por isso, assegurar a continuidade do esforço técnico para além do fim da concepção.

Propõem-se os seguintes instrumentos, que deverão assegurar o acompanhamento destas duas últimas etapas.

Para apoiar a dinamização da execução da acção, importa assegurar o acompanhamento da acção dos ACTORES EMPREENDEDORES DE ACTIVIDADES e dos ACTORES DETENTORES DA PROPRIEDADE E PROMOTOR IMOBILIÁRIO, porque são estes que

podem garantir um adequado equilíbrio entre a acção e os objectivos do exercício de planeamento.

Importa ainda ir mantendo um conjunto de CONTACTOS INSTITUCIONAIS, nomeadamente para apoiar o financiamento, e de CONTACTOS INDIVIDUAIS, para atrair outros actores que não tenham participado no exercício. A realização destes contactos poderá ser feita já no quadro de novas PARCERIAS estabelecidas entre os actores envolvidos.

Poderá ainda vir a justificar-se a realização de EVENTOS PÚBLICO/SEMIPÚBLICOS DE CURTA DURAÇÃO, na forma de sessões públicas de discussão da concepção das acções mais relevantes e a formalização de grupos de trabalho temáticos, envolvendo os actores chave.

Importa assegurar uma correcta COMUNICAÇÃO & DIVULGAÇÃO da execução da acção e dos seus impactos. Devem, por isso, ser asseguradas as PLATAFORMAS DIGITAIS (site) e REDES SOCIAIS, que mostrem a execução do exercício de planeamento. Essa comunicação pode ser apoiada com a colaboração dos MEDIA.

Na etapa 5, a avaliação operativa, cabe aos actores promotores procurar avaliar o resultado da acção de planeamento e de produzir os devidos ajustamentos, quando em presença de desvios face ao planeado.

O esforço de avaliação e monitorização deve ser desenvolvido em diversos períodos temporais (1, 5 ou 10 anos). Para tal, deve identificar-se um conjunto de parâmetros de avaliação.

A avaliação deveria ser produzida, não só sobre o resultado do planeamento, mas sobre a avaliação do método desenvolvido, em particular do esforço de participação dos actores, para que sejam prestadas contas da repercussão dos contributos nos vários produtos do planeamento, em diversos momentos do processo. Esta avaliação poderia permitir, tão rápido quanto o necessário, gerar um novo ciclo de actividade de planeamento. Uma das questões relevantes da avaliação é tentar perceber como as disparidades de poder (tempo, dinheiro, saberes) condicionam a participação dos actores e o resultado do planeamento.

No final de um ciclo temporal, importa organizar um EVENTO PÚBLICO/SEMIPÚBLICO DE CURTA DURAÇÃO, que permita fazer um balanço da actividade realizada e mostrar os resultados da acção.

Com base na avaliação adequada dos resultados poderá vir a justificar-se que se possa dar origem a um novo ciclo de planeamento.

Quadro T 36 - Instrumentos de participação/Etapas

	INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO	E1	E2	E3	E4	E5
COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO	DIVULGAÇÃO	X	X	X	X	X
	MEDIA	X	X	X	X	X
	SOCIAL MEDIA	X	X	X	X	X
AUSCULTAÇÃO	CONSULTA FORMAL AOS CIDADÃOS	X	X	X		
	CONSULTA FORMAL ÀS INSTITUIÇÕES			X		
CONCERTAÇÃO	CONTACTOS INSTITUCIONAIS			X		
	CONTACTOS INDIVIDUAIS		X			
	EVENTOS DE CURTA DURAÇÃO	X	X	X	X	X
	EVENTOS DE MÉDIA DURAÇÃO	X	X	X	X	
CONTESTAÇÃO	RUA			X	X	
	TRIBUNAIS			X	X	

Fonte: autor

### **Actores que exprimem ou são portadores de necessidades**

O papel dos actores que exprimem ou são portadores de necessidades é fundamental, sobretudo, nas primeiras fases. A sua acção é, sobretudo, relevante nas primeiras três etapas.

Na etapa 1, a formulação do desígnio, cabe a estes actores ajudar a identificar causas ou questões de interesse colectivo, para tornar claro os anseios em presença, ajudando com isso a balizar a encomenda de planeamento.

É fundamental que estes actores sejam estimulados a participar nesta fase de arranque da concepção do planeamento, porque são portadores dum conjunto de interesses com menor visibilidade. São os mais numerosos, vivem e possuem um conhecimento não técnico do objecto e são, no fundo, os destinatários da acção de planeamento.

Contudo, para que tal ocorra, é fundamental que os promotores do exercício de planeamento possuam as adequadas competências de auscultação (empatia, saber ouvir), devendo criar condições de registo e posterior envio aos actores, para que estes percebam o seu contributo e o dos restantes.

Convém não desvalorizar o grau de complexidade que esta metodologia traduz, com riscos no que concerne ao alcançar dos objectivos, ao tempo necessário para a sua concretização, mas também ao potencial que este envolvimento pode gerar, no que respeita ao alinhamento de meios e motivações dos diferentes actores, em torno de uma dinâmica de acção colectiva. Pode, também, discutir-se a questão da legitimidade dos actores com interesses difusos.

Na falta de instrumentos de divulgação do instrumento de planeamento, podem ser estes actores a criá-los. Na falta de espaços de discussão, devem ser estes actores a exigí-los e, quando não obtiverem resposta, a promovê-los.

Na etapa 2, da concepção estratégica, cabe a estes actores explicitar, de forma clara, assertiva e detalhada, as necessidades dos vários grupos específicos ou de âmbito geral mas, também, os problemas de âmbito mais vasto do objecto de planeamento e do contexto. Devem, também, chamar a atenção para os potenciais por explorar que possuem. Devem ser indagados sobre a realidade actual, o passado e as perspectivas futuras, tentando perceber dinâmicas, tendências e áreas de aposta, para a construção de propostas de acção e a configuração de instrumentos. Cabe ao promotor validar a informação e tentar perceber a sua pertinência e relevância.

Por outro lado, devem também ajudar a mobilizar outros actores, em particular os actores em silêncio, ou chamar a atenção para as necessidades específicas dos actores sem direitos, cujo conhecimento pode escapar aos promotores do exercício.

Os meios de que dispõem são particularmente relevantes, nomeadamente, o conhecimento empírico (vivencial) sobre o objecto de planeamento, os seus problemas ou potencialidades, podendo com isso ajudar a gerar pistas de solução ou de abordagem e incentivar a participação na sua co-acção.

Por último, devem contribuir para a disponibilização de outras evidências (documentos), que permitam ao promotor produzir um adequado diagnóstico sobre o objecto.

Alerta-se para a necessidade destes actores participarem nas plataformas criadas pelo promotor ou criarem espaços de debate e difusão de informação sobre o exercício e suas consequências (assegurando a sua continuidade ao longo do exercício).

Na etapa 3, a organização operativa, cabe a estes actores acompanhar o resultado e exigir perceber a racionalidade das soluções, denunciando e alertando para quando o interesse colectivo possa estar a ser posto em causa.

Em condições normais, é fundamental que ocorra uma verdadeira discussão das propostas de planeamento, uma análise da coerência interna das propostas e da sua relação com o objectivo, que conduza a uma validação e apropriação dos resultados do exercício.

Na ausência de resposta a questões críticas do exercício, os actores devem usar os instrumentos de apelo público de maior intensidade e, em último caso, apelar a instâncias superiores (administrativas ou legais).

Na etapa 4, a dinamização e acompanhamento da acção, cabe aos actores manter uma vigilância face ao afastamento da concepção das acções, face ao planeado e, na etapa 5, a avaliação operativa, cabe aos actores exigir a avaliação dos resultados.

### **Actores detentores do conhecimento, influência ou tutela**

O papel dos actores detentores de conhecimento, influência ou tutela é fundamental, sobretudo, nas etapas intermédias do exercício de planeamento.

Na etapa 1, a formulação do desígnio, cabe a estes actores contribuir para garantir que a teia e redes de actores se mobiliza desde o início para participar no exercício de planeamento, algo que muitas vezes ocorre tarde e de forma fragmentada. Este envolvimento pode garantir que as suas motivações particulares se alinhem com os objectivos definidos para o objecto de planeamento, assegurando uma maior capacidade de execução de algumas propostas de planeamento. Ainda assim, deve haver cuidado para que o contributo não condicione ou subverta a concepção inicial do planeamento.

Na etapa 2, concepção estratégica, cabe aos actores iniciar, logo desde o início, o apoio ao promotor de planeamento, no sentido de gerar, organizar, mapear e disponibilizar o conhecimento (sobretudo, técnico e científico) sobre o objecto, que possa ser útil para o exercício de planeamento.

Um dos principais contributos será o conhecimento que poderão oferecer como fontes importantes para a produção do retrato analítico e do diagnóstico, devendo ser mobilizados os seus saberes específicos sobre o objecto, numa perspectiva de aumento da utilidade social do conhecimento existente e disponível.

Alguns destes actores devem ser mobilizados nesta fase, para mais tarde poderem contribuir para validar o exercício (seja do ponto de vista jurídico, seja do ponto de vista do apoio financeiro).

Na etapa 3, a organização operativa, estes actores devem, em primeiro lugar, garantir a qualificação das propostas de acção, tirando partido do conhecimento criado e sistematizado no Quadro de Orientação, contribuindo com aprofundamento do conhecimento existente ou disponibilizando-se para gerar novo conhecimento necessário ao exercício. Naturalmente que esta disponibilidade dos organismos do Sistema Científico Tecnológico nem sempre existe, o que pode fragilizar a contribuição nesta etapa.

Alguns destes actores representam e defendem posições institucionais, corporativas e políticas, que nesta fase decisiva do exercício poderão aparecer e criar algumas tensões na racionalidade do exercício.

Num outro domínio, estes actores devem garantir o respeito e o cumprimento de orientações gerais da política pública e legais, contribuindo para a viabilização legal e financeira do resultado do planeamento (das propostas finais). Importa referir que devem ter um papel proactivo e facilitador, não se remetendo para uma posição burocrática de mera aprovação dos exercícios de planeamento, com cariz normativo. Ainda assim,



algumas tutelas fiscalizadoras poderão ser chamadas a intervir, caso alguns dos actores entendam que o respeito pela lei não tenha sido devidamente acautelado.

Na etapa 4, a dinamização e acompanhamento da acção, e etapa 5, a avaliação operativa, cabe aos actores acompanhar o resultado, denunciando e alertando para quando o interesse colectivo possa estar a ser posto em causa.

### **Actores empreendedores de actividades**

O papel dos actores empreendedores de actividades é fundamental, sobretudo nas últimas fases - concepção operativa e execução.

Na etapa 1, a formulação do desígnio, cabe a estes actores, nomeadamente àqueles que defendem o interesse público, ajudar a identificar causas ou questões de interesse colectivo. Tal como já foi referido, é fundamental que estes actores sejam estimulados a participar nesta fase de arranque da concepção do planeamento, ainda que, por serem empreendedores, o seu papel se dirija às fases finais.

Na etapa 2, concepção estratégica, cabe aos actores ajudar a identificar carências dos actores com necessidades, em particular os ligados ao interesse colectivo, e contribuir para gerar conhecimento com os actores respectivos.

Na etapa 3, a organização operativa, cabe aos actores gerar ideias/projectos alinhados com os objectivos de planeamento. Por outro lado, cabe-lhes articular com os actores detentores da propriedade e promotores imobiliários para a concretização das ideias.

Nesta fase de mobilização da inteligência colectiva, os actores participantes devem dispor das condições – plataformas (palcos) ou instrumentos – adequadas para poderem exprimir o seu potencial empreendedor, alinhado com os objectivos colectivos definidos.

Estão aqui presentes, também, os actores com meios financeiros.

Na etapa 4, a dinamização e acompanhamento da acção, cabe aos actores mobilizar o seu potencial empreendedor para transformar ideias em acção, participando em projectos experimentais.

A execução das propostas do exercício cabe, muitas vezes, à iniciativa dos actores produtivos. Esta é, por isso, a fase decisiva da mobilização dos meios imobiliários e dos produtivos.

Na etapa 5, a avaliação operativa, estes actores não dispõem de um papel relevante.

### **Actores detentores da propriedade e promotores imobiliários**

O papel dos actores detentores da propriedade e promotores imobiliários é fundamental, sobretudo nas últimas fases, ou seja, da concepção operativa e da execução.

Na etapa 1, a formulação do desígnio, o papel destes actores não deve ser valorizado.

Na etapa 2, concepção estratégica, é importante a percepção das disponibilidades destes actores para mobilizarem os seus meios, sobretudo num quadro de frágil utilização (edifícios devolutos, estagnação do mercado imobiliário), podendo iniciar-se nesta etapa uma sensibilização para novos regimes de uso e ocupação.

Na etapa 3, a organização operativa, estes actores podem ter um papel fundamental. Podem gerar novas ideias e territorializar as propostas alinhadas com os objectivos de planeamento, mobilizando solos, recursos financeiros e capacidade de promoção para a

concretização de propostas de planeamento. Devem, no entanto, estar disponíveis para novas formas de uso e ocupação (proprietários imobiliários), sobretudo no quadro dos edifícios devolutos.

O seu papel deve ter em conta a percepção de um quadro de direitos/deveres no que concerne à equidade e à perequação, e da necessidade de organização da sua actividade em grupos de interesses por bairro ou quarteirão, que permitam uma melhor cooperação.

Na etapa 4, a dinamização e acompanhamento da acção, cabe aos actores mobilizarem-se pela execução das propostas e estas devem decorrer do planeado nas etapas anteriores.

Na etapa 5, a avaliação operativa, estes actores não dispõem de um papel relevante.

### **Actores difusores de informação**

O papel dos actores difusores de informação é fundamental ao longo de todo o exercício, assegurando a informação sobre a execução de planeamento de forma correcta, clara, fundamentada e assertiva, evitando riscos de falta de transparência na informação aos actores (enviesamento, manipulação,...) e utilizando os instrumentos diversificados e adequados para a capacidade de entendimento e literacia dos diferentes actores.

Os actores promotores devem apoiá-los na criação de palcos adequados para a participação dos actores e devem divulgar regularmente informação.

Na etapa 1, a formulação do desígnio, é fundamental garantir que o exercício comunica o seu desenvolvimento e que cria os seus canais de comunicação ou que usa os canais de comunicação já existentes (media). Neste sentido, é fundamental o envolvimento dos actores da Comunicação Social, logo no início. O seu papel é, assim, fundamental no acompanhamento e divulgação da concepção do método de planeamento.

Na etapa 2, concepção estratégica, dando continuidade à fase anterior, é fundamental garantir a comunicação da execução do exercício e assegurar uma correcta informação sobre os resultados alcançados, com um papel pedagógico.

Na etapa 3, a organização operativa, na sequência do processo, deverão participar na divulgação do exercício e dos seus resultados finais, dando espaço à avaliação e à crítica dos diversos actores.

Na etapa 4, a dinamização e acompanhamento da acção, é importante que a comunicação do exercício de planeamento continue no período pós-concepção e execução.

Na etapa 5, a avaliação operativa, cabe aos actores acompanhar o resultado, denunciando e alertando para quando o interesse colectivo possa estar a ser posto em causa.

#### **6.2.4. SÍNTESE FINAL – METODOLOGIA DE PLANEAMENTO E PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

Este último subcapítulo procura sintetizar e explicitar um conjunto de orientações metodológicas para o planeamento do território e para a promoção da participação dos actores nas diferentes etapas do exercício de planeamento.

Foram identificados sete princípios metodológicos que pretendem funcionar como orientação para a prática do planeamento do território (Capítulo V). De uma forma resumida, pode dizer-se que o primeiro explicita a identificação das principais etapas do método, sua articulação e sequência; o segundo alerta para a importância da encomenda inicial do exercício de planeamento, onde tem lugar de destaque a definição dos objectivos de partida e a metodologia do exercício; o terceiro, centrado no objecto de planeamento, discute a dimensão material e imaterial do objecto de planeamento e a forma como esta deve ser reforçada ao longo do exercício; o quarto define a forma como se recolhe, organiza e valoriza a evidência sobre o objecto de planeamento e se assegura a passagem da informação à criação de conhecimento; o quinto clarifica a forma como se produzem e fundamentam as opções; o sexto baliza as condições e evidencia o modo como se produz a ligação entre a concepção e a acção; e o sétimo e último fundamenta a postura de envolvimento e integração dos vários actores nas diversas etapas do exercício.

A partir do último princípio metodológico, centrado na participação dos actores no planeamento do território, produziu-se uma clarificação das razões para a promoção da participação e aprofundou-se o papel do conjunto de actores em cada um dos princípios metodológicos e de cada um deles nas diferentes etapas do exercício.

#### **FORMULAÇÃO CLARA E À PARTIDA DO OBJECTO E OBJECTIVOS (ENCOMENDA)**

O primeiro princípio defende uma definição e fundamentação clara da encomenda inicial do exercício de planeamento, onde se clarifiquem os objectivos de partida e o método para o desenvolvimento do exercício.

O arranque do exercício é o momento decisivo para uma adequada concepção da encomenda de planeamento. Nele deve constar a identificação da questão crítica, que motiva o exercício, a explicitação do objecto de planeamento em questão, sua natureza e delimitação física e, por último, os objectivos de partida que o promotor de planeamento entende definir.

A motivação do arranque de um exercício de planeamento deve ponderar razões políticas, ambição ou compromissos políticos, aproveitamento de oportunidades ou programação prévia, com argumentação técnica, fundamentada em estudos preliminares que justifiquem o seu desenvolvimento e a clarificação do objecto de planeamento.

A definição do objecto de planeamento deve ser sustentada num estudo técnico preliminar numa recolha de informação, que balizem o tipo de exercício a desenvolver, de carácter mais normativo ou programático, as preocupações metodológicas, as necessidades de aprofundamento do conhecimento do objecto e a natureza de produtos e instrumentos a produzir no final.

A delimitação física do objecto de planeamento é, também, particularmente importante, devendo ser tidos em conta dois níveis de delimitação: uma delimitação mais estrita, onde

incidirão os instrumentos e produtos finais, e uma delimitação mais alargada, a área pertinente para o estudo do objecto.

Como resultado final, deve ficar clarificado o conjunto de objectivos gerais (sobretudo de natureza política) e específicos (sobretudo de natureza técnica) que irão ser objecto de discussão e avaliação na primeira etapa do exercício.

### **ADOÇÃO DE UMA METODOLOGIA CIRCULAR NÃO-LINEAR**

O segundo princípio explicita a necessidade de identificar as principais etapas do método e esclarecer as formas como estas se combinam e se processam.

A importância do método decorre do reconhecimento que o planeamento do território é uma actividade inerentemente interactiva sendo, por isso, uma oportunidade relevante para incorporar ideias e conceitos sobre o objecto de planeamento (o território), os actores envolvidos e o seu papel (com enfoque particular no Estado) e a natureza da acção colectiva (objectivos de planeamento).

No capítulo III conceptualizou-se o método de planeamento, como a estrutura e sequência de actividades e tarefas de planeamento territorial, que vão desde a definição dos objectivos, a mobilização de meios e actores, a produção de um quadro de referência e a identificação das acções para os alcançar.

O esquema metodológico proposto é composto por cinco etapas. O arranque do exercício (Etapas 1) é designado de FORMULAÇÃO DE DESÍGNIO e refere-se à definição e clarificação do objecto e objectivos de partida, num determinado contexto, procurando-se balizar a encomenda de planeamento. A segunda etapa, designada de CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA, incorpora a elaboração do diagnóstico sobre o objecto de planeamento e a clarificação dos objectivos específicos e a definição de um Quadro de Orientação que ajude a fundamentar a concepção teórica e substantiva do exercício de planeamento. Pode, eventualmente, ocorrer a necessidade de acertar ou reformular o desígnio inicialmente definido. A terceira etapa, designada de CONCEPÇÃO OPERATIVA, tenta concretizar e qualificar a passagem da concepção substantiva à operativa, isto é, clarifica a passagem dos princípios às propostas de acção e definição de instrumentos. Pode, também aqui, haver a necessidade de se desenvolverem exercícios de experimentação, que permitam a reavaliação da natureza das propostas de acção definidas e a forma de envolvimento dos actores na sua concepção e futura implementação. A quarta etapa, designada de DINAMIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA ACÇÃO, introduz a preocupação com o estímulo à concretização das propostas de acção e dos actores envolvidos. A última etapa, designada de AVALIAÇÃO OPERATIVA, baliza a forma como se irá produzir a avaliação dos resultados alcançados e a definição de mecanismos de monitorização e de eventual revisão do exercício.

Este princípio explicita a importância do carácter sequencial circular do método, que assegure que o ciclo do exercício não seja interrompido no seu final, mas que contenha mecanismos de regular avaliação e monitorização.

Sustenta-se ainda um desenvolvimento não-linear que incorpore uma disponibilidade para, em face dos contributos dos actores envolvidos e da avaliação que o promotor fizer delas, o seu desenvolvimento permitir avanços e recuos, à luz de interpretações e reinterpretções dos resultados alcançados em cada uma das etapas, mas que, no geral, possua uma preocupação de concretização dentro de um determinado limite temporal.

## **INTEGRAÇÃO, EM CADA ETAPA, DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA (OBJECTO, OBJECTIVO E RESULTADOS)**

O terceiro princípio procura discutir a dimensão material e imaterial do objecto de planeamento e a forma como esta relação deve ser reforçada ao longo do exercício.

O exercício de planeamento do território pressupõe uma concepção ampla sobre a noção de território. Tal como foi conceptualizado no capítulo II, o território é definido como uma realidade geográfica, material e imaterial, com continuidade e características comuns, que se desenvolve sobre um suporte biofísico, frequentemente transformado fisicamente pelo homem, nele ocorrendo relações sociais, económicas e de poder e soberania. A sua identificação pressupõe uma fronteira, mais ou menos definida, distinguindo-se de outros territórios onde se insere ou com o qual se relaciona.

Importa, pois, registar a dupla dimensão do território, enquanto objecto onde se dão transformações físicas ou espaciais, e enquanto objecto imaterial onde se processam dinâmicas sociais, económicas e também políticas. Existe uma dialéctica entre estas duas dimensões, que se podem reforçar e valorizar mutuamente.

O exercício de planeamento parte, assim, da definição e precisão de delimitação de um objecto (território), de acordo com objectivos de partida anteriormente definidos, e na sua dupla dimensão (material e imaterial), que irá ser trabalhado com base em quadros de referência, propostas de acção e instrumentos, orientando a sua transformação, valorização e qualificação.

Uma boa resposta à dupla dimensão material e imaterial do objecto de planeamento passa, também, por compreender que este é o resultado de um processo gradual de transformação, colectivamente produzida e de formação permanentemente incompleta, desenvolvido a partir das relações de poder produzidas por actores e sujeitos com interesses contraditórios (forças políticas, sociais e de mercado). Esta dimensão temporal ocorre num tempo longo, que o exercício de planeamento nem sempre consegue controlar, o que obriga à definição de preocupações metodológicas relacionadas com o alcance e ambição do exercício e com o envolvimento dos actores, que mais à frente iremos explicitar.

A questão do tempo justifica cuidados, em grande parte dos princípios aqui sugeridos, mas, particularmente, com o objecto de planeamento e a sua multiplicidade de dimensões (material e imaterial), o que justifica uma acção pública e colectiva mais holística e contínua no tempo, integrando vários exercícios de planeamento e a acção individual de cada actor.

Por último, importa referir que, em função de objeto e objetivos, as duas dimensões nem sempre estarão igualmente presentes ou com a mesma intensidade mas que, ainda assim, nunca devem ser ignoradas.

## **MOBILIZAÇÃO, EM CADA ETAPA, DE INFORMAÇÃO QB**

O quarto princípio chama a atenção para a importância da informação, como um dos “combustíveis” para a racionalização do exercício de planeamento, procurando cuidar a forma como se recolhe, organiza e valoriza a evidência sobre o objecto de planeamento e se assegura a passagem da informação à criação de conhecimento.

O desenvolvimento metodológico do exercício de planeamento baseia-se num esforço de valorização selectiva e orientada de evidência, de acordo com as necessidades do exercício, o que foi designado de processo de recolha de informação quanto baste (qb).

A informação deve possuir uma diferente natureza (técnica, científica e empírica), à luz do que for o desígnio inicialmente definido, da natureza e complexidade do objecto, do carácter e singularidade dos objectivos e da pertinência e relevância das propostas de acção e dos instrumentos.

Acontece que deve haver cuidado com o custo da tarefa de recolha de informação, que normalmente é muito dispendiosa, com a sua amplitude e abrangência, o que pode gerar dificuldades de gestão, e com a sua utilização e a forma como vai ficando disponível em cada etapa, contornando os riscos de paralisação do exercício, quando não surge no tempo certo ou não corresponde à expectativa.

A preocupação com o desenvolvimento orientado da informação visa, assim, evitar esforços dispendiosos de recolha de informação mas, sobretudo, tirar partido de exercícios de planeamento compreensivo já realizados e de informação já produzida anteriormente sobre o objecto. Obviamente que a utilização desta evidência pressupõe um esforço suplementar de validação, sistematização e articulação que produza conhecimento útil para o exercício e para a tomada de decisão.

É fundamental que, paralelamente, se faça um mapeamento e sistematização da informação existente, que a torne socialmente útil, mas que assegure a sua cuidadosa combinação, geradora de verdadeiro conhecimento proveitoso para o exercício de planeamento e para os actores envolvidos.

Esta tarefa exige competências e ferramentas de disponibilização e organização de evidência e um estímulo da sua utilização e auto-alimentação, o que deverá ser feito com cuidado, preservando graus distintos de confidencialidade, quando é providenciada por actores e diz respeito a questões delicadas do foro interno das organizações.

Importa, também, que a liderança do exercício tenha um papel pedagógico na forma como a evidência (informação e conhecimento) pode ajudar a alimentar a acção, devendo ser criados palcos e instrumentos, que potenciem e exemplifiquem esta forma de gestão da informação e que estimulem os actores a serem mais proactivos.

O uso das novas tecnologias pode ser uma forma de produzir esta difusão, de forma rápida e alargada, devendo ser tido em conta o momento em que é distribuída, a oportunidade que se dá para uma reacção ao seu conteúdo e para influenciar a decisão.

## **DISTINÇÃO, EM CADA ETAPA, ENTRE O ESSENCIAL E O SECUNDÁRIO**

O quinto princípio alerta para a importância de se clarificar a forma como se produzem e fundamentam as opções ao longo do exercício e das suas etapas, no fundo, como se distingue o essencial do secundário.

Recuperando a definição produzida no capítulo II sobre planeamento do território, é possível dizer que se trata da actividade desenvolvida por um promotor público de planeamento (Estado) que, num determinado contexto, em defesa do interesse colectivo e num determinado palco, define objectivos para um determinado objecto de planeamento (território, temática e escala), mobilizando os meios e actores necessários, produzindo um quadro de referência e identificando as acções e os métodos para os alcançar.

Num quadro de enorme incerteza, face ao contexto em que vivemos, e de exiguidade de meios, públicos ou privados, é fundamental que o exercício de planeamento do território tenha um cuidado particular com a forma como se define o desígnio, se clarificam os objectivos e se produzem escolhas quanto à natureza das propostas de acção e instrumentos.

A tarefa de distinguir o essencial do acessório é particularmente delicada mas essencial, para que não se dispersem os esforços e motivações e se concentrem os meios disponíveis. Para que tal ocorra é importante que os promotores de planeamento explicitem, de forma clara, a racionalidade que esteve por detrás das opções e partilhem, se tal for demonstrado relevante, a decisão sobre as grandes opções a tomar, envolvendo os actores na sua definição.

A tomada de opções, que visa identificar o essencial, deve ter lugar logo no início do exercício, na identificação do objecto e objectivos. Frequentemente, atribui-se igual importância a objectivos distintos e, muitas vezes, de impacto diferenciado. A ambição na delimitação e definição do objecto de planeamento acontece ser, muitas vezes, exagerada face aos meios disponíveis.

Se tal acontece no início do exercício, ao longo das suas etapas e, sobretudo, nos seus resultados, a dificuldade de distinguir o essencial do secundário é, muitas vezes, evidente. A ausência da definição de prioridades ou a excessiva ambição levam a que o resultado final do exercício de planeamento seja pouco consequente, o que pode conduzir a uma crescente desvalorização da actividade e dos seus promotores.

### **ARTICULAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO (ENCOMENDA, ESTRATÉGICA, OPERATIVA) E A ACÇÃO**

O sexto princípio assinala a importância da ligação entre a concepção e a acção, procurando evidenciar as condições e o modo como esta ligação se pode produzir.

O planeamento do território vive dos seus resultados e da forma como estes respondem, de forma mais ou menos próxima, aos objectivos definidos pelo promotor, algo tanto mais importante quanto vivemos num contexto de incerteza, de escassez de meios e de desvalorização dos méritos da acção colectiva e do próprio planeamento.

A sequência de etapas do método de planeamento deve procurar assegurar, através de vários mecanismos (de experimentação, de reflexão, de avaliação), que a concepção seja produzida de tal modo que crie condições para uma rápida e eficaz concretização.

Num primeiro momento, é decisiva a produção de uma fundamentada racionalidade, que permita perceber a passagem da concepção estratégica à concepção operativa, devendo para isso ser feito um esforço de produção de quadros de referência conceptual e operativa, que ajudem a perceber como essa passagem é justificada na literatura ou em casos similares, que se entendam inspiradores ou exemplares.

É essencial o acompanhamento do exercício e a criação de condições para a passagem da concepção operativa à acção, o que implica uma boa definição das propostas de acção, uma acutilante e assertiva definição e mobilização de instrumentos e dos meios necessários. Salienta-se, ainda, que a acção, muitas vezes, justifica um aprofundamento do exercício de planeamento, na qualificação e pormenorização das propostas de acção, o que deve ser feito garantindo que não se desvirtua o objectivo geral do exercício e os objectivos particulares da proposta em questão.

Por último, o acompanhamento deve garantir ainda a existência de mecanismos de avaliação permanente dos resultados produzidos, ou uma justificação para a sua ausência, fazendo recomendações para a revisitação da etapa de concepção ou para a revisão geral do exercício.

## **REFORÇAR O PAPEL DOS ACTORES NAS VÁRIAS ETAPAS DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

O sétimo e último princípio propõe reforçar o papel dos vários actores nas diferentes etapas do exercício. A questão da participação dos actores é um tema central desta tese de doutoramento, perpassando por vários dos seus capítulos, pelo que este princípio metodológico será desenvolvido com maior detalhe.

Para uma melhor compreensão do princípio do reforço do papel dos actores no planeamento, procurou-se clarificar os objectivos de participação, definir um conjunto de orientações metodológicas para a promoção da participação do território, explicitar a forma como a participação é desenvolvida nos diversos princípios metodológicos de planeamento e, terminando, procurou-se identificar o papel dos diferentes actores no planeamento e o papel de cada um deles em cada etapa do método de planeamento.

### **A clarificação dos objectivos de participação**

A participação dos actores na concepção do exercício de planeamento é, como referido, um dos aspectos fundamentais desta tese. O que está aqui em causa não é só um grau de maior envolvimento dos actores, como muitas vezes se defende na literatura e na retórica sobre a temática, mas uma diferente forma de valorizar os seus meios e de orientar as suas motivações em torno dos desígnios, objectivos e resultados do planeamento e de, com isso, contribuir para fortalecer a capacidade, de cada um dos actores, de melhorar a eficácia do planeamento do território e de aumentar a sua democraticidade. Esta é, assim, uma diferente concepção da participação, mais holística, útil e relevante mas, também, pluralista, o que responde a muitas das críticas que se produzem.

Como primeiro objectivo defende-se que a participação no planeamento do território pode contribuir para aumentar a capacitação dos actores. Para tal, o exercício de planeamento deve procurar organizar um conjunto de iniciativas, que dote os actores com mais conhecimento sobre o objecto de planeamento, o seu contexto, a realidade dos restantes actores na sua diversidade de motivações e meios. Com isso poderá ser mais fácil gerar uma melhor percepção das questões que determinam o interesse colectivo, conseguindo-se minimizar a relevância e destaque dos interesses particulares e perceber melhor a necessidade de equilibrar os vários interesses em presença. Esta melhor partilha e compreensão poderá ajudar a criar um contexto de maior resiliência face às dificuldades que favoreça, potencie e mobilize a acção colectiva.

Como segundo objectivo, sustenta-se que a participação pode contribuir para aumentar a eficácia do planeamento do território. Esse aumento da eficácia está relacionado com uma maior valorização, mobilização e alinhamento dos meios e motivações dos actores, em torno dos objectivos colectivos, assegurando um melhor conhecimento do objecto de planeamento, conseguindo-se identificar recursos e actores que até à data não eram conhecidos, ou devidamente valorizados, permitindo perspectivar a sua utilização e criar compromissos entre actores que viabilizem a acção em torno do interesse colectivo.

Como terceiro objectivo, entende-se que a participação pode contribuir para aumentar a democraticidade do planeamento do território. A participação pode, assim, induzir um aumento de transparência, maior abertura à participação de todos os actores interessados e o acesso público aos seus conteúdos, metodologia e resultados. Esta abertura pode incutir uma maior responsabilização de todos os actores envolvidos pela condução e produtos obtidos, tornando o exercício mais justo, mais imune aos actores mais poderosos. Com esta prática, o promotor é incentivado a prestar contas pelas opções tomadas, reforçando com isso a sua legitimidade.



### **A definição de orientações metodológicas para a participação do território**

Com base na revisão da literatura e na observação e análise de casos de estudo, foram identificados cinco tipos de orientações metodológicas para a promoção da participação no Planeamento do Território, centradas na sua dimensão temporal (momentos em que ocorre), nos seus conteúdos (informação que disponibiliza), nos palcos que cria e instrumentos que movimenta, na sua intensidade e forma de mobilização e nos quadros organizativos e institucionais que gera (Capítulo IV).

A primeira orientação sugere o envolvimento dos actores no exercício de planeamento do território, logo desde o início, na definição do objecto e de objectivos gerais (encomenda) e nos momentos críticos. Para além de uma exigência do ponto de vista de uma maior democratização da acção pública, este cuidado é, também, uma garantia para uma boa aceitação e compreensão da encomenda e para uma gradual participação em cada uma das etapas.

A segunda orientação recomenda a disponibilização de informação de forma detalhada, atempada e de fácil compreensão para todos os actores. Esta preocupação visa contribuir para uma melhor capacitação dos actores, isto é, uma melhor compreensão do objecto, dos conceitos de planeamento, dos métodos utilizados, dos quadros de referência criados e dos resultados alcançados, criando com isto um quadro de entendimento crescente entre os vários actores envolvidos.

A terceira orientação propõe que se faça um esforço de pedagogia e integração da opinião dos diferentes actores, através da criação de instrumentos e de palcos de diálogo aberto, transparente e cuidado, em particular junto dos actores destinatários. A criação de palcos e instrumentos visa criar um contexto empático para os actores, no qual se crie um conhecimento mútuo e se estabeleça a confiança entre as partes, que assegure a validação desta praxis colaborativa e a vontade de aprofundar o seu envolvimento em graus cada vez maiores. Este envolvimento gradual será decisivo para perceber e valorizar a pluralidade de actores envolvidos, para gerir os conflitos e tensões, nomeadamente quando as motivações são contrárias mas, sobretudo, para criar pontes para novos quadros de colaboração.

Para que os palcos e instrumentos desempenhem o seu papel têm de ser geridos com particular cuidado, garantindo transparência de processos, abertura a todos os interessados e divulgação e prestação de contas dos resultados alcançados. É essencial que estes espaços de encontro sejam convidativos e acolhedores e que se respire um ambiente de tolerância e pluralidade de opiniões, sendo fundamental a existência de profissionais com competências específicas em mediação e com uma forte postura empática. Para além disso, visando a diferente capacidade de participação, deverá ser criado um conjunto de diversos palcos e instrumentos, desde plataformas virtuais, unilaterais ou bilaterais, onde durante todo o exercício estejam disponíveis os documentos produzidos e seja possível perceber a evolução do exercício e seus resultados e se criem fóruns de discussão, passando pela criação de um espaço físico acolhedor de encontro (quando se justificar, sobretudo, em contextos de alguma tensão, transitoriamente em local independente) e de exposição visual dos trabalhos e pela realização de um debate público amplamente explicitado nos media locais, até à criação de exercícios pedagógicos junto de comunidades específicas.

A quarta orientação propõe que a participação no planeamento do território seja feita de forma gradual, selectiva e orientada, o que pressupõe um cuidado com o tipo de actores a envolver em cada uma das etapas, com a intensidade de envolvimento, que não deve ser

vista como um custo ou um sacrifício pelo bem comum, mas um contributo para reorientar a acção de cada um dos actores em torno de questões de interesse colectivo, com benefícios para ambas as partes.

Para a evolução em graus sequenciais de envolvimento deve fazer-se um esforço para identificar os actores ou grupos de actores com interesses comuns e cuja articulação pode ser decisiva para a concretização das propostas do exercício de planeamento e mobilizá-los, em cada etapa do exercício, motivando graus crescentes de articulação e colaboração, e podendo, no futuro, gerar novas necessidades de organização institucional.

A quinta orientação sugere o apoio ao desenvolvimento de iniciativas de cooperação na concepção das acções e propostas de planeamento, alinhando meios e motivações dos actores com meios directos, e promover modelos de articulação institucional de actores, criando condições para a viabilização jurídica, técnica e financeira dos instrumentos de planeamento e para a sua subsequente implementação.

### **A participação face aos outros princípios metodológicos de planeamento**

Partindo do conjunto de objectivos de participação e das orientações para a promoção da participação, procurou-se perceber como é que a participação dos actores pode contribuir para uma melhor definição dos princípios metodológicos de planeamento definidos.

O primeiro princípio, a formulação clara e à partida dos objectivos e objecto (encomenda), é o momento decisivo para uma adequada concepção do arranque do exercício de planeamento e, ao mesmo tempo, para motivar a participação dos actores. Para que tal aconteça, de forma clara e à partida, deverá haver um cuidado com a forma como se cria o envolvimento dos actores no arranque, que permita evitar equívocos sobre o exercício, seja por uma incorrecta definição e delimitação do objecto, seja por uma imprecisa, genérica ou inadequada formulação de objectivos, que fragilizem o exercício de planeamento e sejam focos de tensão que, quando corrigidos a tempo, possam vir a ser evitados. Para além disso, este envolvimento inicial tem uma outra face, que é o comprometimento dos actores envolvidos, logo no início, seja na definição dos objectivos de partida, no método de planeamento e da participação dos actores, criando com isso, também, um quadro de maior inteligibilidade (Inenarity, 2013).

O segundo princípio, a adopção de uma metodologia circular não-linear, resulta da necessidade de criar mecanismos de avaliação permanente sobre a forma como o exercício de planeamento está a ser conduzido mas, também, com a preocupação de estimular o envolvimento e colaboração dos actores no exercício, numa liderança partilhada pelo promotor de planeamento. Isto significa um comprometimento dos vários actores no desenvolvimento do exercício e em cada uma das etapas, nos momentos críticos, e na forma como estas se vão sucedendo e articulando. Para além disso, a condução do exercício deve permitir que existam recuos metodológicos, retornos às etapas anteriores, seja como resultado da reinterpretação de novos dados, seja da avaliação dos resultados alcançados.

O terceiro princípio, a integração, em cada etapa, das dimensões espacial e socioeconómica do objecto e objectivo, pode ser potenciado se houver o cuidado de valorizar os contributos mútuos dos actores e de se criarem pontes com e entre os actores directamente responsáveis pela transformação territorial, social e produtiva. Devem, por isso, ser criados palcos de auscultação, de aproximação de motivações e de partilha de meios dos vários actores que, muitas vezes, têm dificuldade em comunicar, por falarem linguagens distintas, em torno de uma acção comum, devendo o trabalho ser feito de forma gradual, em cada uma das etapas.

O quarto princípio, a mobilização, em cada etapa, de informação qb, é essencial para um fundamentado exercício de planeamento. Acontece, muitas vezes, que o custo da sua produção e gestão leva a que o planeamento se faça com falhas de informação. Um envolvimento dos actores, enquanto produtores de informação, sobretudo, os do conhecimento e os actores com necessidades, pode dar importantes contributos que devem, contudo, ser validados no seu grau de rigor e relevância. Para que tal aconteça, a forma de recolha e tratamento da informação deve ser planeada logo no início do exercício e o seu contributo validado e divulgado, como forma de estimular a participação de outros actores.

Noutro domínio relacionado com a informação, deve haver um cuidado com a divulgação do conhecimento produzido sobre o exercício de planeamento, nas suas várias etapas e sobre os seus diferentes resultados (preliminares, de trabalho, intermédios e finais), devendo estes ser disponibilizados publicamente a todos os actores, de forma não codificada, acessível aos diferentes graus de literacia, devendo ser ponderada a produção de documentos não-técnicos, dirigidos especificamente aos que têm mais dificuldades em compreender os produtos do planeamento.

O quinto princípio, a distinção, em cada etapa, entre o essencial e o secundário, é uma tarefa conceptual e metodologicamente exigente, sobretudo porque é tomada em contextos complexos, o que exige a mobilização de vários saberes técnicos, científicos e políticos. A participação dos actores, não devendo determinar essa racionalidade, deve, no entanto, questioná-la, avaliando as escolhas do exercício de planeamento. O que se defende não é um plebiscito permanente das opções, mas um esforço pedagógico por parte da coordenação do planeamento, de justificação da sustentação técnica das opções e da explicação dos ganhos e perdas colectivos (benefícios e prejuízos) e de cada um dos conjuntos de actores, admitindo espaço para o contraditório com outras racionalizações.

O sexto princípio, a articulação entre a concepção estratégica, concepção operativa e a acção, reflecte uma tarefa igualmente exigente, que obriga a uma sólida preparação técnica, científica e política. A participação dos actores pode, também, contribuir para melhorar e garantir a coerência entre a concepção (estratégica e operativa) e a concretização da acção, devendo o promotor enveredar por uma postura pedagógica de envolvimento num projecto em defesa do interesse colectivo.

Esta tarefa de garantia de coerência é tanto mais importante quanto muitos dos promotores de acções são actores que poderão vir a ajudar a conformar o projecto colectivo e alinhar-se em torno das ideias, conceitos, propostas e instrumentos que o exercício venha a conceber. Para que tal aconteça, é fundamental uma boa coordenação e acompanhamento do exercício e a criação dos palcos e instrumentos de participação, que articulem e organizem a actividade dos actores.

Por último, e em síntese, importa referir que o planeamento do território vive dos seus resultados e da forma como estes respondem aos objectivos definidos pelo promotor e pelos demais actores. Neste sentido, o modo como se defende o envolvimento dos actores, no exercício e em cada uma das etapas, tem de demonstrar ser mais mobilizadora, eficaz e democrática. Isto é, tem de tornar claro que a racionalidade da passagem da concepção à acção é melhor e mais eficaz com o seu envolvimento.

O envolvimento e integração dos actores no exercício de planeamento e o seu contributo para os princípios metodológicos de planeamento dependem da clarificação do tipo de actores e do seu papel nas diferentes etapas do exercício, o que irá ser feito no ponto seguinte. Obviamente que, num quadro de desconfiança entre actores e nos propósitos e resultados dos exercícios de planeamento, este esforço de envolvimento exige

persistência, forte empatia, espírito pedagógico mas, sobretudo, resultados visíveis, mesmo que seja em cada um dos pequenos avanços que se venham a fazer no exercício.

### **A identificação e papel de cada actor no planeamento do território**

Para uma adequada participação dos actores no exercício de planeamento é fundamental que fique claro o papel de cada um e a forma como o exercem em cada uma das etapas do exercício de planeamento. Partindo de uma identificação/ distinção pormenorizada de actores, elaborada no Capítulo III, identificaram-se seis grupos de actores:

- ACTOR PROMOTOR, que lidera o exercício de planeamento do território e envolve os demais actores na sua concepção e execução;
- ACTOR QUE EXPRIME OU É PORTADOR DE NECESSIDADES individuais ou colectivas;
- ACTOR DETENTOR DO CONHECIMENTO, INFLUÊNCIA OU TUTELA, que disponibiliza o conhecimento sobre o objecto de planeamento e/ou que mobiliza a sua influência ou poder tutelar em torno dos objectivos do planeamento do território;
- ACTOR EMPREENDEDOR DE ACTIVIDADES, que dinamiza e empreende actividades sociais, culturais e económicas em prol do objecto e objectivos de planeamento;
- ACTOR DETENTOR DA PROPRIEDADE E PROMOTOR IMOBILIÁRIO, que coloca os seus produtos imobiliários e capacidade de transformação (promoção imobiliária);
- ACTOR DIFUSOR DE INFORMAÇÃO, que difunde informação sobre o exercício de planeamento, contribuindo para alinhar meios e motivações dos vários actores.

Importa ter em conta que, para além da análise do papel de cada um, deve procurar-se perceber a sua inter-relação, a forma como se articulam, a natureza das relações que estabelecem entre si, algo que desenvolveremos no último ponto.

Detalhando o papel de cada um dos actores, pode dizer-se o seguinte:

Os ACTORES PROMOTORES do exercício de planeamento desempenham um papel essencial na coordenação da concepção e execução do exercício de planeamento. Incluem-se nesta tipologia dois tipos, os actores promotores políticos e técnicos. O ACTOR PROMOTOR deve ser um bom definidor de objectivos e metas, gerindo com cuidado as expectativas dos vários actores. Exige-se que faça a coordenação política e técnica e que tome as decisões que assegurem a defesa do interesse colectivo e a avaliação política do impacto das decisões (evitando o risco da tecnocracia), auscultando, mobilizando e capacitando os actores, alinhando as suas motivações e valorizando os seus meios (invisíveis), no sentido de gerarem novas ideias e criando compromissos de acção colectiva, garantindo a democraticidade da acção pública. A tomada de opções obriga a que se tenha em conta a existência de recursos financeiros escassos devendo, por isso, afirmar as suas competências selectivas e usar a experimentação em casos cirúrgicos, antes de aplicação alargada. Deve ser valorizada a capacidade de gerar boas soluções (robustas, técnica e juridicamente) para a resolução de problemas, articulando o exercício de planeamento com outros instrumentos de política pública, assegurando uma adequada visão de conjunto. Para além disso, exige-se que seja um criador de conhecimento sobre problemas e potencialidades do objecto de planeamento e gerador das melhores soluções técnicas e um organizador e gestor do conhecimento, obtido de forma orientada e gradual, mobilizador dos produtores de conhecimento técnico, científico e empírico e tradutor do conhecimento em acção. Torna-se fundamental que seja um conhecedor da actividade do

planeamento do território, dos seus métodos gerais e de participação dos actores, com capacidade para organizar, espacial e territorialmente, os meios e motivações dos actores e de identificar e seleccionar os actores, momentos, palcos e instrumentos adequados.

O ACTOR QUE EXPRIME OU É PORTADOR DE NECESSIDADES (de resposta pública) tem de procurar explicitar as carências de grupos específicos ou de âmbito geral, com o objectivo de ajudar o promotor a tentar perceber a sua pertinência e relevância, contribuindo com isso para ajudar a identificar causas ou questões de interesse colectivo. Sempre que solicitado, deve mobilizar o seu conhecimento empírico (vivencial) sobre o objecto de planeamento, seus problemas ou potencialidades e, com isso, ajudar a gerar pistas de solução ou de abordagem e incentivar a participação na sua co-acção, tendo particular atenção para com as necessidades dos actores em silêncio ou chamar a atenção para as necessidades específicas dos actores sem direitos. Por último, é seu dever denunciar e alertar para quando o interesse colectivo esteja a ser posto em causa.

O ACTOR DETENTOR DO CONHECIMENTO, INFLUÊNCIA OU TUTELA deve ser um elemento gerador, organizador, mapeador e disponibilizador do conhecimento (sobretudo técnico e científico) sobre o objecto de planeamento, que possa ser útil para o exercício de planeamento, representando e defendendo posições institucionais, corporativas e políticas, quando for o caso, zelando sempre pela garantia do respeito e cumprimento de orientações gerais da política pública e legais e de viabilização legal e financeira do resultado do planeamento (das propostas finais). É seu papel dinamizar e apoiar a acção dos actores portadores de interesses e ajudar a intermediação e a capacitação de outros actores (cívicos e produtivos). Por último, tem a responsabilidade de garantir o cumprimento das condições para a sua aprovação e apoio à implementação.

Centrado, sobretudo, nas etapas finais do exercício, exige-se uma boa compreensão dos interesses do ACTOR DETENTOR DA PROPRIEDADE E PROMOTOR IMOBILIÁRIO, para que possam ser orientados pelo exercício de planeamento. Deve ser, para além disso, um elemento fornecedor de ideias de transformação do solo, alinhadas, sempre que possível, com os objectivos de planeamento, mobilizando solos, recursos financeiros e capacidade de promoção para a concretização de propostas de planeamento. Face ao contexto actual, de escassez de meios públicos e particulares, tem de estar disponível para equacionar novas formas de mobilização dos seus meios (propriedade imobiliária). Exige-se, por outro lado, que participe no exercício, sabendo da necessidade de respeitar os princípios de equidade entre benefícios e encargos. Tem a obrigação de organizar a sua actividade em grupos de interesses por bairro ou quarteirão.

Com o mesmo enfoque temporal anterior, o ACTOR EMPREENDEDOR DE ACTIVIDADES tem de ser compreendido nas suas motivações e dinâmicas e deve ser estimulado a procurar gerar ideias/projectos alinhados com os objectivos de planeamento, articulando com os actores detentor da propriedade e promotor imobiliário, para concretização das ideias. Tendo em conta a riqueza dos seus meios, é fundamental que o seu contributo se centre na geração de conhecimento com actores respectivos e no mobilizar o seu potencial empreendedor para transformar ideias em acção, participando em projectos experimentais.

Por último, e sem um enfoque temporal particular, o ACTOR DIFUSOR DE INFORMAÇÃO deve assegurar informação sobre a execução de planeamento de forma correcta, clara, fundamentada e assertiva, divulgando regularmente informação, evitando os riscos de falta de transparência na informação aos actores (enviesamento, manipulação,...). Para tal, deve utilizar os instrumentos de comunicação diversificados e ajustados à capacidade de entendimento e literacia dos diferentes actores e apoiar a criação de palcos adequados para a participação dos actores.

Uma última nota: deverá ser dada particular atenção à forma como se corrigem as assimetrias existentes entre os diversos actores no acesso e domínio dos palcos e instrumentos e à construção com eles de um compromisso relativamente a objectivos comuns e acção colectiva, no fundo, para alinhar os seus meios e motivações em torno de um projecto colectivo.

### **O papel de cada actor em cada etapa do planeamento do território**

Relembrem-se as etapas consideradas adequadas a qualquer processo de PT:

- E1. Formulação de desígnio para o objecto de planeamento;
- E2. Concepção estratégica;
- E3. Organização operativa;
- E4. Dinamização e acompanhamento da acção;
- E5. Avaliação operativa.

Os actores, intervindo em todas as etapas, têm enfoques em momentos diferentes do processo. Os dois primeiros actores (promotores e com necessidades) intervêm, sobretudo, nas etapas iniciais, os dois seguintes nas etapas finais, o último, em todas as etapas.

Quadro T 37 - Actores em cada uma das etapas do PT

ACTORES	E1	E2	E3	E4	E5
ACTORES PROMOTORES	XX	XX	XX	XX	XX
ACTOR QUE EXPRIME OU É PORTADOR DE NECESSIDADES	XX	XX	X		
ACTOR DETENTOR DO CONHECIMENTO, INFLUÊNCIA OU TUTELA	X	XX	X		
ACTOR EMPREENDEDOR DE ACTIVIDADES		X	XX	XX	
ACTOR DETENTOR DA PROPRIEDADE E PROMOTOR IMOBILIÁRIO		X	XX	XX	
ACTOR DIFUSOR DE INFORMAÇÃO	X	X	X	X	X

XX- relação intensa X- relação forte

Fonte: Autor

O papel do ACTOR PROMOTOR é fundamental em cada uma das etapas do exercício de planeamento, não só porque lidera a execução das tarefas técnicas do método de planeamento, mas porque tem a condução política do exercício, o poder de decisão sobre o arranque e a aprovação de cada etapa e, por último, porque tem a capacidade de definir a forma e o grau de envolvimento dos actores no exercício e em cada uma das suas etapas.

Na primeira etapa, o actor promotor tem de balizar o exercício de planeamento, identificando o objecto de planeamento e os objectivos a atingir, devendo mobilizar os meios técnicos necessários para uma boa condução do exercício. O promotor tem, também, de clarificar, logo desde o início, o método de participação dos actores, no qual deve ser considerada a selecção dos actores, os papéis esperados, os palcos e instrumentos adequados, os meios técnicos necessários para a promoção da participação e a calendarização das acções. Deve gerir com cuidado as expectativas dos diferentes actores, quanto à ambição, âmbito e resultados esperados do exercício de planeamento,

compaginando-os com os meios disponíveis (próprios e os dos actores) e com os timings para a conclusão do exercício. O resultado obtido deverá ser tornado público, tão cedo quanto possível, apoiado na criação de plataformas virtuais onde estejam disponíveis documentos para consulta, devendo ser criadas oportunidades para amplo debate sobre a oportunidade do exercício, os meios disponíveis para a sua concepção (meios técnicos), o envolvimento de actores e a futura implementação.

Na segunda etapa, cabe aos actores promotores criarem conhecimento sobre problemas e potencialidades do objecto de planeamento, serem geradores das melhores soluções técnicas e mobilizarem os meios e motivações dos diversos actores em presença, tendo em conta as dificuldades de mobilizar meios públicos, no actual contexto. Para além do trabalho técnico da equipa de planeamento, os actores seleccionados devem ser chamados a pronunciar-se, contribuindo para a radiografia do objecto de planeamento e do seu contexto e para apuramento do quadro de objectivos específicos, construindo um quadro colectivo de orientação para o futuro, assegurando que os seus interesses são tidos em conta e valorizados os seus meios mas, também, devem ser criadas condições para a capacitação dos actores, de partilha de conhecimento, tentando ultrapassar a visão paroquial ou o risco das expressões de interesses particular. Por último, a forma como se constrói o quadro de referência, os diálogos e aprendizagem colectiva que se geram, pode ajudar a criar gradualmente condições de maior robustez institucional e de interacção entre os diferentes actores, o que poderá ser decisivo para a evolução do exercício e seus resultados.

Na terceira etapa, cabe aos actores promotores gerarem boas soluções (técnica e juridicamente robustas) para a resolução de problemas e para a valorização dos potenciais identificados, indo ao encontro dos objectivos específicos definidos, contribuindo com isso para passar da concepção estratégica à concepção operativa do planeamento do território. Assiste-se, neste momento do exercício, a uma mudança dos interlocutores. Se nas duas primeiras etapas, os actores do conhecimento e com necessidades podiam oferecer um melhor contributo para a concepção do exercício, nestas três etapas finais são os restantes actores que poderão ser mais úteis ao aumento de eficácia do planeamento do território. Esta mudança implica a mobilização de outras competências, que ajudem a robustecer a participação dos actores, nomeadamente a procura de consensos, o estabelecimento de compromissos e, se for o caso, o abrir de conflitos pontuais e mais ou menos explícitos, com alguns grupos de interesse. A construção da proposta operativa deve ser feita de forma pedagógica, devendo o actor promotor mostrar aos vários actores em presença como, do quadro de orientação conceptual, se chega a um quadro operativo, a propostas de acção e instrumentos, clarificando a racionalidade que está por detrás das opções e sujeitando-as a contraditório público. Este é, pois, o momento da valorização da capacidade técnica, no sentido de gerar boas soluções (técnica e juridicamente robustas) para a reposta ao diagnóstico atrás produzido, de mobilizar conhecimentos específicos e de observar outras experiências inspiradoras mas, também, da capacidade política de mobilização dos actores nesta etapa do exercício e de criação de condições de diálogo e compromisso, necessárias para espacializar os seus meios e motivações, para aprofundar a sua relação e gerar novas formas de organização e de trabalho conjunto, geradoras de eventuais parcerias, nomeadamente para o desenvolvimento de acções de experimentação, em casos cirúrgicos, antes de aplicação alargada.

Na quarta etapa, cabe ao actor promotor assegurar que a dinamização da acção garante que as propostas passam a uma fase de concepção mais detalhada, em coerência com o que foi planeado. O acompanhamento da acção pode implicar a criação das condições institucionais e financeiras de apoio à implementação das acções, dentro de um horizonte de execução do produto do planeamento do território e, também, o desenvolvimento de

espaços de reflexão pública de mobilização dos vários actores, dos que participaram nas etapas atrás mencionadas ou de outros que, entretanto, se revelem fundamentais. Nesta etapa, os instrumentos e palcos de participação tendem a desaparecer, acompanhando um maior desligamento das equipas técnicas que o coordenam, o que tem consequências sobre os resultados da actividade do planeamento. Importa, pois, garantir condições que assegurem a coerência entre as etapas de concepção e execução.

Na quinta etapa, cabe ao actor promotor procurar avaliar o resultado da acção de planeamento e produzir os devidos ajustamentos, quando em presença de desvios face ao planeado. O esforço de avaliação e monitorização deve ser desenvolvido em diversos períodos temporais, devendo identificar-se um conjunto de parâmetros de avaliação. Esta deve ser produzida, não só sobre o resultado do planeamento, mas sobre a avaliação do método desenvolvido, em particular do esforço de participação dos actores, no sentido de que sejam prestadas contas da repercussão dos contributos nos vários produtos do planeamento, em diversos momentos do processo. Esta avaliação poderá permitir gerar um novo ciclo de actividade de planeamento, tão rápido quanto onecessário. Uma das questões relevantes da avaliação é tentar perceber como as disparidades de poder (tempo, dinheiro, saberes) condicionam a participação dos actores e o resultado do planeamento. Com base na avaliação adequada dos resultados poderá vir a justificar-se que se venha a dar origem a um novo ciclo de planeamento.

O papel dos ACTORES QUE EXPRIMEM OU SÃO PORTADORES DE NECESSIDADES é fundamental, sobretudo nas primeiras três etapas. Importa ter em atenção a diversidade de actores considerados nesta tipologia, a diferente capacidade de participarem no exercício de planeamento e a natureza e relevância dos contributos que podem oferecer. Convém, também, não desvalorizar o grau de complexidade que esta metodologia de auscultação destes actores traduz, nomeadamente os riscos no que concerne ao alcançar dos objectivos, ao tempo necessário para a sua concretização mas, também, ao potencial que este envolvimento pode gerar, no que concerne ao alinhamento de meios e motivações dos diferentes actores em torno de uma dinâmica de acção colectiva.

Na primeira etapa, estes actores, porque são portadores dum conjunto de interesses com menor visibilidade, porque, muitas vezes, são mais numerosos, porque habitam no objecto de planeamento, possuindo, por isso, um conhecimento não despiciente do objecto, ainda que de natureza empírica, e porque são, no fundo, os destinatários da acção de planeamento, podem ajudar a identificar causas ou questões de interesse colectivo, para tornar claros os anseios em presença, ajudando com isso a balizar a encomenda de planeamento. Para que a sua mobilização aconteça, é fundamental que os promotores do exercício de planeamento estimulem a sua participação logo no arranque da concepção do planeamento e possuam as adequadas competências de auscultação (empatia, saber ouvir), devendo criar condições de inteligibilidade do exercício pelos actores. Na ausência de palcos de participação, podem ser estes actores a exigí-los e, na falta de resposta, a promovê-los, o que pode colocar dificuldades à concepção do planeamento por parte do promotor.

Na segunda etapa, cabe a estes actores explicitar de forma clara, assertiva e detalhada, as necessidades dos vários grupos específicos ou de âmbito geral mas, também, os problemas de âmbito mais vasto do objecto de planeamento e do contexto, chamando também a atenção para os potenciais a explorar. A importância do conhecimento empírico é particularmente relevante, nomeadamente o conhecimento vivencial sobre o objecto de planeamento, os seus problemas ou potencialidades, podendo com isso ajudar a gerar pistas de solução ou de abordagem e incentivar a participação na sua co-acção, mas também a disponibilização de evidências documentais, que permitam ao promotor produzir um adequado diagnóstico sobre o objecto. Para além disso, dentro destes actores,



devem ser mobilizados aqueles que possuem um grau de organização ou representatividade, no sentido de acompanharem a evolução do exercício e de ajudarem na mobilização de outros actores mais silenciosos ou de chamarem a atenção para as necessidades específicas dos actores sem direitos, cujo conhecimento pode escapar aos promotores do exercício.

Na terceira etapa, iniciando-se uma fase de maior complexidade técnica, cabe a estes actores acompanhar o resultado e exigir perceber a racionalidade das soluções, denunciando e alertando para quando o interesse colectivo possa estar a ser posto em causa. Em condições normais, é fundamental que ocorra uma verdadeira discussão das propostas de planeamento, uma análise da coerência interna das propostas e da sua relação com o objectivo, que conduza a uma validação e apropriação dos resultados do exercício. Na ausência de uma resposta a questões críticas do exercício, os actores devem usar os instrumentos de apelo público da maior intensidade e, em último caso, apelar a instâncias superiores (administrativas ou legais).

Na quarta etapa, cabe a estes actores manter uma vigilância face ao afastamento da concepção das acções face ao planeado e, na quinta e última etapa, cabe-lhes exigir a avaliação dos resultados.

O papel dos ACTORES DETENTORES DE CONHECIMENTO, INFLUÊNCIA OU TUTELA, tal como o anterior, é fundamental, sobretudo, nas etapas iniciais do exercício de planeamento.

Na primeira etapa, cabe-lhes contribuir para garantir que os vários actores se mobilizam desde o início para participar no exercício de planeamento, algo que, muitas vezes, ocorre tarde e de forma fragmentada. Este envolvimento, logo desde o início, pode garantir que as motivações particulares dos actores sejam compreendidas e, com algum esforço, iniciem um alinhamento com os objectivos definidos para o objecto de planeamento, assegurando uma maior capacidade de execução de algumas propostas de planeamento, devendo haver esforços para evitar que o seu contributo condicione ou subverta a concepção do planeamento territorial. Por outro lado, o seu contributo pode ajudar a qualificar o quadro de partida, mobilizando conhecimento que possa ser útil à sua definição.

Na segunda etapa, cabe aos actores iniciar, logo desde o início, o apoio ao promotor de planeamento, no sentido de gerar, organizar, mapear e disponibilizar o conhecimento (sobretudo, técnico e científico) sobre o objecto, que possa ser útil para o exercício de planeamento e para a produção do retrato analítico e do diagnóstico. Esta mobilização de conhecimento não é só importante, enquanto contributo para o estudo do objecto mas, também, para o aumento da utilidade social do conhecimento existente e disponível, eventualmente gerador de novas frentes de colaboração entre actores e de novos exercícios de planeamento, sendo que existe aqui um papel importante de influência e de sensibilização inter-actores. Alguns outros destes actores, sobretudo os da tutela, devem ser mobilizados nesta fase, para mais tarde poderem contribuir para validar o exercício (seja do ponto de vista jurídico ou no apoio financeiro).

Na terceira etapa, estes actores devem, em primeiro lugar, garantir a qualificação das propostas de acção, tirando partido do conhecimento criado e sistematizado no Quadro de Orientação, contribuindo com aprofundamento do conhecimento existente ou disponibilizando-se para gerar novo conhecimento necessário ao exercício. Naturalmente que esta disponibilidade dos organismos do SCT nem sempre existe, o que pode fragilizar a contribuição nesta etapa. Alguns destes actores representam e defendem posições institucionais, corporativas e políticas, que nesta fase decisiva do exercício poderão aparecer e criar algumas tensões na racionalidade do exercício. Num outro domínio, estes actores devem garantir o respeito e o cumprimento de orientações gerais da política

pública e legais, contribuindo para a viabilização legal e financeira do resultado do planeamento (das propostas finais). Importa referir que devem ter um papel proactivo e facilitador, não se remetendo para uma posição burocrática de mera aprovação dos exercícios de planeamento com cariz normativo. Ainda assim, algumas tutelas fiscalizadoras poderão ser chamadas a intervir, caso alguns dos actores entendam que o respeito pela lei não tenha sido devidamente acautelado.

Na quarta e quinta etapas, cabe-lhes acompanhar o resultado, denunciando e alertando para quando o interesse colectivo possa estar a ser posto em causa.

O papel dos ACTORES EMPREENDEDORES DE ACTIVIDADES é fundamental, sobretudo nas fases da concepção operativa e execução.

Nas primeiras duas etapas é seu papel ajudar a identificar causas ou questões de interesse colectivo e identificar carências dos actores, em particular os ligados ao interesse colectivo, e contribuir para gerar conhecimento com actores respectivos.

Na terceira etapa, estes actores iniciam a sua colaboração mais relevante, nomeadamente na geração de ideias/projectos que possam estar alinhados com os objectivos de planeamento ou na capacidade de demonstrar a relevância dos seus projectos e interesses para os resultados do exercício de planeamento, em qualquer dos casos criando condições para a sua exequibilidade, nomeadamente com os actores detentor da propriedade e promotor imobiliário. Esta etapa é de enorme importância para a mobilização da inteligência colectiva dos actores participantes, devendo ser criadas as condições logísticas e organizativas adequadas – plataformas (palcos) ou instrumentos – para poderem exprimir o seu potencial empreendedor alinhado com os objectivos colectivos definidos.

Na quarta etapa, a última da sua colaboração, devem mobilizar o seu potencial empreendedor para transformar as ideias em acção, participando, sempre que se mostre necessário, em projectos experimentais. A execução das propostas do exercício cabe, muitas vezes, à iniciativa dos actores empreendedores de actividades, pelo que o seu papel não deve ser minorizado, nem negligenciado.

O papel dos ACTORES DETENTORES DA PROPRIEDADE E PROMOTOR IMOBILIÁRIO é fundamental, sobretudo, nas últimas fases, da concepção operativa e execução.

Na primeira etapa, o papel destes actores deve ser valorizado de forma cuidada, pois representam interesses particulares directamente ligados à valorização de uma dimensão relevante da actividade do planeamento, o território, o que pode comprometer ou condicionar os resultados do exercício.

Na segunda etapa, é importante a percepção dos meios que estes actores podem mobilizar para o exercício – o território físico, construído, devoluto ou ainda não ocupado – sobretudo, num quadro de alguma retracção da sua transformação, escassez de meios financeiros e redução da procura. O envolvimento destes actores pode ajudar a perceber a sua maior ou menor sensibilidade para encontrar novos regimes de uso e ocupação e formas de articulação com outros actores que partilhem interesses comuns, alinhados com os objectivos e quadros de referência de planeamento produzidos.

Na terceira etapa, podem ter um papel fundamental pois, com base nos quadros de referência, podem gerar novas ideias e/ou territorializar as suas propostas, alinhadas com os objectivos de planeamento, mobilizando solos, recursos financeiros e capacidade de promoção para a concretização de propostas de planeamento, dentro do quadro de limitações atrás mencionadas. Ainda assim, importa reforçar o papel do actor promotor, no sentido de estabelecer um quadro de equidade de direitos/deveres entre os vários

actores desta tipologia e da necessidade de organização da sua actividade em grupos de interesses por unidade territorial (bairro ou quarteirão), que permitam uma melhor cooperação e execução de propostas.

Na quarta etapa, a última onde podem ter papel relevante, devem mobilizar-se pela execução das propostas e desenvolvê-las de acordo com o planeado nas etapas anteriores.

Por último, o papel dos ACTORES DIFUSORES DE INFORMAÇÃO é fundamental ao longo de todo o exercício, assegurando a informação sobre a execução do planeamento de forma correcta, clara, fundamentada e assertiva, evitando riscos de falta de transparência na informação aos actores (enviesamento, manipulação,...) e utilizando os instrumentos diversificados e adequados para a capacidade de entendimento e literacia dos diferentes actores. Os actores promotores devem apoiá-los na criação de palcos adequados para a participação dos actores e devem divulgar regularmente informação.

# **SEGUNDA PARTE – TRABALHO EMPÍRICO**

7.

LEITURA CRÍTICA DE  
EXPERIÊNCIAS DE  
PLANEAMENTO  
TERRITORIAL



## **7. LEITURA CRÍTICA DE EXPERIÊNCIAS DE PLANEAMENTO TERRITORIAL**

### **7.1. CASOS E OPÇÕES METODOLÓGICAS**

#### **OBJECTIVO DOS CASOS DE ESTUDOS**

O objectivo do último capítulo desta investigação doutoral é desenvolver uma análise de um conjunto de casos à luz do quadro teórico de referência produzido nos capítulos anteriores, procurando discutir a aplicação dos “princípios” e do “referencial relativo ao papel dos actores” nos casos de estudo, reflectindo sobre a sua validade.

Após a construção do quadro de referência teórico e operativo sobre Metodologias de Planeamento do Território e de Participação dos Actores, tornou-se importante identificar um conjunto de experiências de planeamento, que servissem de objecto de avaliação ao quadro produzido, não tanto pelo “potencial de generalização dos resultados, mas mais pela eventual futura replicação analítica” (Flyvbjerg, 1998). A escolha dos casos ocorreu tendo em consideração a relevância para o objecto de investigação, a facilidade de acesso à informação e aos actores envolvidos e, ainda, o conhecimento da realidade e do seu contexto.

Neste sentido, e tendo em conta a recente experiência de investigação e acção cívica do doutorando, foram seleccionados quatro casos de natureza distinta. Os dois primeiros casos, Murtosa Ciclável e CicloRia, envolvem projectos de promoção da mobilidade ciclável a nível municipal e intermunicipal, que foram promovidos pela autarquia da Murtosa, Ovar e Estarreja, nos dois segundos, Parceria para a Regeneração Urbana do Parque da Sustentabilidade e Projecto da Avenida Lourenço Peixinho, ambos projectos de regeneração urbana, promovidos pela autarquia de Aveiro.

A escolha recaiu sobre estes quatro casos de estudo que, apesar de possuírem natureza distinta, explicitam metodologias de planeamento do território e da participação dos actores com resultados diferenciados, quer do ponto de vista do envolvimento dos actores, quer do alcançar dos objectivos definidos.

Importa sublinhar que o doutorando teve uma participação relevante em cada um dos casos. No primeiro, Murtosa Ciclável, ele foi um dos coordenadores do exercício, tendo tido um papel activo na definição/crítica do conceito, no desenvolvimento/crítica da metodologia utilizada, na concepção/crítica de propostas e actividades, na mobilização de actores na sua implementação/avaliação crítica e na procura de melhores resultados para os exercícios de planeamento territorial desenvolvidos nos últimos quatro anos. No segundo, CicloRia, foi um dos que esteve na concepção inicial do exercício, coordenando a execução da candidatura aprovada pelo POVT, tendo posteriormente feito parte da comissão de acompanhamento do projecto. No terceiro e quarto casos, PRU Parque da Sustentabilidade e Projecto para a Avenida, o investigador participou enquanto membro de um movimento cívico, acompanhando um conjunto de iniciativas participativas criadas em resposta aos referidos exercícios de planeamento territorial promovidos pela Câmara Municipal de Aveiro (CMA), dinamizando e promovendo movimentos cívicos de reflexão/acção particularmente activos.

#### **MÉTODO DE ANÁLISE**

Para estudar a relação entre o Quadro de Referência Teórico desenvolvido nos capítulos anteriores e os casos de estudo seleccionados foi escolhida uma metodologia de Estudo de

Caso por se entender ser a que melhor se adequa à natureza do fenómeno e à sua relação com o contexto onde se insere (Yin, 1994), com particular cuidado tendo em conta a natureza recente dos casos e o envolvimento cívico-científico do investigador.

A propósito do envolvimento cívico de investigadores em matérias relacionadas com o planeamento do território, Flyvbjerg produziu ampla literatura sobre o acompanhamento cívico-científico do planeamento urbanístico de Aalborg, um projecto muito discutido para o centro da cidade. Num artigo de 2002, o autor explicava as razões que o levaram a produzir a investigação em torno do projecto e a intervir civicamente no seu processo de planeamento. Diz Flyvbjerg (2002) que 'o facto dos métodos e resultados da política de Aalborg e o seu planeamento não serem pública e devidamente justificados', como os seus estudos mostraram, motivou-o a intervir para 'poder com isso chamar (modestamente) a atenção do público para os maus resultados' e 'melhorar a situação'. O investigador entendia por 'melhorar', 'tornar mais democrático e eficaz o cumprimento dos objectivos do planeamento de Aalborg'. O seu papel passaria, assim, por 'fazer parte das relações de poder' que os seus estudos tinham tornado claro, sendo um pouco esse o esforço que se procurou fazer neste capítulo.

Este exercício tem sido estimulado por vários autores e organizações. No capítulo introdutório é citado um documento da AEU (2009), que afirma a necessidade de aproximar a investigação doutoral de projectos de interesse da comunidade. Mais recentemente, a presidente da AEU, Helena Nazaré, antiga Reitora da Universidade de Aveiro, refere mesmo que as universidades europeias "podem servir de pensamento crítico de toda a ação da sociedade de forma independente e apartidária" e contribuir para "informar as políticas públicas e as pessoas em geral" pois "em democracia são as pessoas que determinam os governos, são as pessoas que têm uma última palavra a dizer sobre tomadas de decisão" e para tal "têm de estar informadas".

Toda a construção teórica desta tese doutoral procurou reflectir sobre o conceito de Planeamento do Território, sobre o papel do Método de Planeamento, com enfoque especial no papel dos actores e na forma como participam e devem participar no planeamento do território. A investigação procurou desenhar quadros de referência para a acção futura que, de alguma forma, foram ensaiados no acompanhamento do desenvolvimento dos exercícios.

Importa lembrar que a participação do investigador nos casos em estudo foi feita em colectivos alargados, mobilizando, num caso, equipas de investigadores e, noutros, investigadores, técnicos e cidadãos.

Por tudo isto, entendeu-se desenvolver uma metodologia de análise de casos de estudo, num modelo de revisitação de exercícios de planeamento, através de uma análise crítica dum conjunto de experiências, tendo por base um quadro de referência, designada na literatura por "experiential case-study analysis".

Straatemeier, Bertolini & Brommelstroet (2010,) referem-se à 'experiential case-study analysis' como uma abordagem experimental à investigação em planeamento do território. Segundo os autores, o desenvolvimento de investigação em áreas de alguma possibilidade de inovação requer um tipo de abordagem diferente daquele que, normalmente, é aplicado em metodologias de pesquisa. Pela sua natureza estática, uma simples análise comparativa de estudo de caso, não permitiria um processo iterativo e evolutivo.

Straatemeier, Bertolini & Brommelstroet (2010) referem que na metodologia usada cada caso de estudo é revisitado com base num quadro teórico de referência, fornecendo experiências de aprendizagem, que poderão ajudar a dar combustível para uma produção teórica futura mas, também, para futuras investigações.



A investigação baseada nesta metodologia contém alguns riscos que importa considerar e discutir:

- Algumas das experiências são recentes, outras estão ainda a decorrer, o que nem sempre permite o adequado distanciamento analítico;
- O investigador teve uma relação de grande proximidade com os casos de estudo quer enquanto investigador, quer enquanto promotor/dinamizador – investigador/cidadão, o que levantou algumas questões de conflitualidade de interesses e incompreensões (algo que será discutido no capítulo final);
- A informação disponível é escassa, em algumas situações de acesso dificultado;
- Os resultados alcançados são muito contexto-dependentes;

Foram tomadas algumas precauções de modo a evitar o enviesamento da análise:

- Em primeiro, importa referir que estes casos foram objecto de artigos técnico-científicos feitos em co-autoria, sujeitos a uma avaliação crítica por pares e, em alguns casos, objecto de arbitragem científica, o que valida o seu interesse científico;
- Em segundo, os casos de estudo foram apresentados em várias conferências técnico-científicas sujeitas a contraditório;
- Em terceiro, o material utilizado, sobretudo, nos casos de Aveiro foi produzido de modo colaborativo, por vários cidadãos, técnicos e especialistas na matéria, tendo sido objecto de contraditório e de crítica pública;
- Em quarto, no âmbito da investigação foram desenvolvidas entrevistas que permitiram despistar alguma possível distorção;
- Por último, houve um trabalho exaustivo de recolha de material (documentos, artigos e notícias nos últimos quatro anos), tendo havido o cuidado de se separar a identificação e contextualização dos factos da análise valorativa.

O quadro teórico de referência atrás produzido procurou clarificar um conjunto de conceitos base importantes para a investigação.

Primeiro, o conceito de Território, entendido como uma realidade geográfica, material e imaterial, com continuidade e características comuns, que se desenvolve sobre um suporte biofísico, frequentemente transformado fisicamente pelo homem, nele ocorrendo relações sociais, económicas e de poder e soberania. A sua identificação pressupõe uma fronteira, mais ou menos definida, distinguindo-se de outros territórios onde se insere ou com os quais se relaciona.

Segundo, o conceito de Planeamento do Território, consensualizado como a actividade desenvolvida por um promotor público de planeamento (Estado) que num determinado contexto e em defesa do interesse colectivo define objectivos (futuro desejado) para um determinado objecto de planeamento (uma realidade geográfica, material e imaterial, com continuidade e características comuns, que se desenvolve sobre um suporte biofísico, frequentemente transformado fisicamente pelo homem, nele ocorrendo relações sociais, económicas e de poder e soberania), mobilizando os meios e actores necessários (com quê) e identificando as acções (o quê) e os métodos para os alcançar (como e quando).

Terceiro, o conceito de metodologia de planeamento do território que se refere à sequência de actividades necessárias para o desenvolvimento do Planeamento do Território.

Quarto, o conceito de Actor, o indivíduo ou conjunto de indivíduos com características comuns (meios, motivações ou palcos) que desempenha um qualquer papel no território.

E quinto, por último, o conceito de Participação no Planeamento do Território que se explicita como a forma como o promotor do Planeamento do Território cria palcos comuns para o envolvimento dos diferentes actores na qualificação do exercício de planeamento (definição de objectivos, mobilização de meios, produção de quadros de orientação, identificação de acções).

O capítulo anterior procura olhar para os vários capítulos teóricos e clarificar um conjunto de orientações metodológicas de planeamento do território:

- P1. FORMULAÇÃO CLARA E À PARTIDA DO OBJECTO E OBJECTIVOS (ENCOMENDA) - perceber se o objecto e objectivo foram identificados e definidos de forma transparente e se são de fácil compreensão pelos actores, procurando identificar eventuais ambiguidades.
- P2. ADOÇÃO DE UMA METODOLOGIA CIRCULAR E NÃO-LINEAR –discutir a lógica sequencial da metodologia e das suas diferentes etapas, e se esta considera mecanismos de avaliação e monitorização, intermédios e finais.
- P3. INTEGRAÇÃO, EM CADA ETAPA, DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA (OBJECTO, OBJECTIVO E RESULTADOS) – perceber de que forma as dimensões espaciais e socioeconómicas do objecto, objectivos e resultados se articularam, o seu grau de relação e detectar eventuais incompatibilidades ou incoerências.
- P4. MOBILIZAÇÃO, EM CADA ETAPA, DE INFORMAÇÃO QB – entender como é recolhida, organizada e sistematizada a informação necessária à resposta aos objectivos do exercício e ao seu desenvolvimento em cada uma das etapas.
- P5. DISTINÇÃO, EM CADA ETAPA, ENTRE O ESSENCIAL E O SECUNDÁRIO - perceber como em cada etapa do exercício de planeamento são tomadas as opções e os seus fundamentos que permitam distinguir os elementos importantes, fundamentais ou indispensáveis, dos de menor importância ou acessórios.
- P6. ARTICULAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO (ENCOMENDA, ESTRATÉGICA, OPERATIVA) E A ACÇÃO - perceber de que forma é garantida no exercício de planeamento o encadeamento, a ligação e a coerência entre a encomenda, a concepção e a acção, e identificar eventuais contradições
- P7. REFORÇAR O PAPEL DOS ACTORES NAS VÁRIAS ETAPAS DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO
  - ACTORES QUE INTERVIERAM E EM QUE ETAPA
  - COMO FOI SUSCITADA A PARTICIPAÇÃO E EM QUE PALCOS
  - CONSEQUÊNCIAS - INFLUÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO NO EXERCÍCIO DE PLANEAMENTO

Para além disso, no mesmo capítulo foi feito um esforço de sistematização de um conjunto de orientações para a promoção da participação dos actores em planeamento do território:

- P1. PARTICIPAÇÃO NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO SEJA FEITA DE FORMA GRADUAL, SELECTIVA E ORIENTADA
- P2. ENVOLVIMENTO DOS ACTORES LOGO DESDE O INÍCIO E NOS MOMENTOS CRÍTICOS
- P3. DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO DE FORMA DETALHADA, ATEMPADA E DE FÁCIL COMPREENSÃO

- P4. ESFORÇO DE PEDAGOGIA E INTEGRAÇÃO DE OPINIÃO DOS DIFERENTES ACTORES, ATRAVÉS DA CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS E DE PALCOS DE DIÁLOGO ABERTO, TRANSPARENTE E CUIDADO
- P5. APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO NA CONCEPÇÃO DAS ACÇÕES E PROPOSTAS DE PLANEAMENTO, ALINHANDO MEIOS E MOTIVAÇÕES

Tendo como base os dois quadros anteriores, foi definida uma grelha de avaliação para a revisitação das experiências de Planeamento escolhidas:

- Análise do contexto
- Análise à luz dos princípios metodológicos de planeamento do território e de participação
- Leitura crítica à luz das orientações metodológicas de planeamento e de participação formulados

Serão assim analisadas quatro experiências:

- Duas experiências de planeamento, projectos desenvolvidos pela autarquia da Murtosa e Universidade de Aveiro, no primeiro caso, e por estas duas entidades e as autarquias de Ovar e Estarreja no segundo caso, nas quais foram desenvolvidas metodologias de planeamento onde o consenso entre os principais actores era elevado ou moderado:
  - Projecto Murtosa Ciclável
  - Projecto CicloRia
- Duas experiências de planeamento, projectos desenvolvidos pela Câmara Municipal de Aveiro e acompanhados pelo Doutorando enquanto cidadão-investigador, onde o conflito entre os actores era moderado ou elevado:
  - Parque da Sustentabilidade
  - Avenida Dr. Lourenço Peixinho

Relativamente a cada um dos casos, procedeu-se à:

- Identificação de um conjunto de questões críticas de cada um dos exercícios (objecto -> objectivo -> metodologia -> actividades -> resultados);
- Recolha exaustiva de documentos (estudos, notícias, artigos,...);
- Realização de entrevistas a actores chave;
- Produção de uma estrutura de actores e formas de participação - modelização e diagramatização, procurando quantificar graus de mobilização;
- Avaliação comparativa com o Quadro de Orientação Metodológica (de planeamento do território e de participação).

## 7.2. CASO 1- PROJECTO 'MURTOSA CICLÁVEL'

### 7.2.1. CONTEXTO

No final de 2006, a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) iniciou o projecto nacional de mobilidade sustentável<sup>68</sup>, com um duplo propósito: por um lado, fornecer às autarquias locais um instrumento útil para apoiar a concepção de políticas de mobilidade sustentável e o desenvolvimento de ações integradas numa visão global do território (em geral) e da mobilidade (em particular) e, por outro lado, desenvolver um guia de boas práticas para a mobilidade sustentável, com emissão de relatórios sobre casos de sucesso nacionais e internacionais.

Para apoiar o projecto, estabeleceu-se uma rede composta por quinze centros de investigação com o objetivo de supervisionar científica e metodologicamente as tarefas, tendo os estudos de caso sido distribuídos geograficamente de acordo com a localização dos centros.

Os quinze centros universitários mobilizados neste projecto permitiram a criação de uma Rede de Centros/Departamentos Universitários (RCU) que “garantiu a partilha e intercâmbio de experiências e de conhecimento entre os Municípios e entre os Centros/Departamentos Universitários e os Municípios, dotando-os de capacidade técnica para o futuro, garantindo uma harmonização na abordagem e resposta sustentada a problemas comuns em termos de mobilidade” (APA, 2007).

Concorreram mais de cem municípios, foram seleccionados quarenta. Com base nas premissas atrás definidas, a APA convidou a Universidade de Aveiro (UA) para participar no exercício e na realização de um conjunto de estudos de caso (Fig. P01), um dos quais a Murtosa, que será aqui analisado.



<sup>68</sup> Mais informações: <http://sniamb.apambiente.pt/mobilidade/>

### **7.2.2. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

#### **P1. FORMULAÇÃO CLARA E À PARTIDA DO OBJECTO E OBJECTIVOS (ENCOMENDA)**

##### **ENQUADRAMENTO DA ENCOMENDA - MOTIVAÇÃO**

A Câmara Municipal da Murtosa (CMM) concorreu ao programa da Mobilidade Sustentável que a APA lançou apostando na valorização de um conjunto de características específicas do seu padrão de mobilidade e de desenvolvimento.

O concelho não sofria do tipo de problemas tradicionais de mobilidade, nomeadamente o congestionamento ou o uso significativo de transporte individual. Tinha, no entanto, um conjunto de indicadores que demonstravam uma aptidão para a adopção de formas de mobilidade baseadas nos modos suaves (bicicleta e pedonal). Apesar de não ser possível dispor de dados comparativos dos últimos dois censos, dados recentes apontam para um valor de 17% de utilizadores regulares da bicicleta, contra 0,5% em Portugal (Censos, 2011).

Alguns dados permitem perceber esta singularidade. Em primeiro lugar, o seu quadro geográfico, com uma topografia favorável aliada ao padrão disperso de povoamento e à proximidade da ria, enquanto motivador de deslocações de lazer. Em segundo, uma tradição de uso que se manteve, sobretudo, junto da população mais idosa e mais jovem, neste último caso na deslocação para a escola. Em terceiro e último, as políticas infra-estruturais, pistas cicláveis e estacionamento dedicado, que nos últimos anos se foram produzindo, em particular, desde o arranque deste projecto, há cerca de sete anos, ainda que no seu arranque não fosse claro que esta aposta viesse a ter um lugar central, enquanto factor estratégico de desenvolvimento do concelho.



Figura P 2 - Bicicletas na Escola Secundária da Murtosa

Fonte: Câmara Municipal da Murtosa

No momento da candidatura da autarquia, as expectativas relativamente à sua aceitação eram baixas, pois o programa parecia centrado, sobretudo, na resolução de casos mais delicados de mobilidade e, de um modo especial, em contexto urbano.

Acontece que a aposta na valorização da mobilidade ciclável, enquanto uma aposta de mobilidade sustentável, foi particularmente valorizada pela APA, facto que a levou a seleccionar este caso de estudo. Ganhava relevância nesta encomenda, o papel da mobilidade ciclável, enquanto meio de transporte para as deslocações diárias (casa-escola, casa-serviços e casa-trabalho) e, também, no quadro das deslocações de lazer e turismo.

A motivação geral para o exercício do município da Murtosa foi assim a oportunidade para aproveitar o potencial relevante da utilização da bicicleta enquanto possível meio de integração e valorização dos vários recursos existentes no território e de valorização de uma cultura de mobilidade quase única no país.

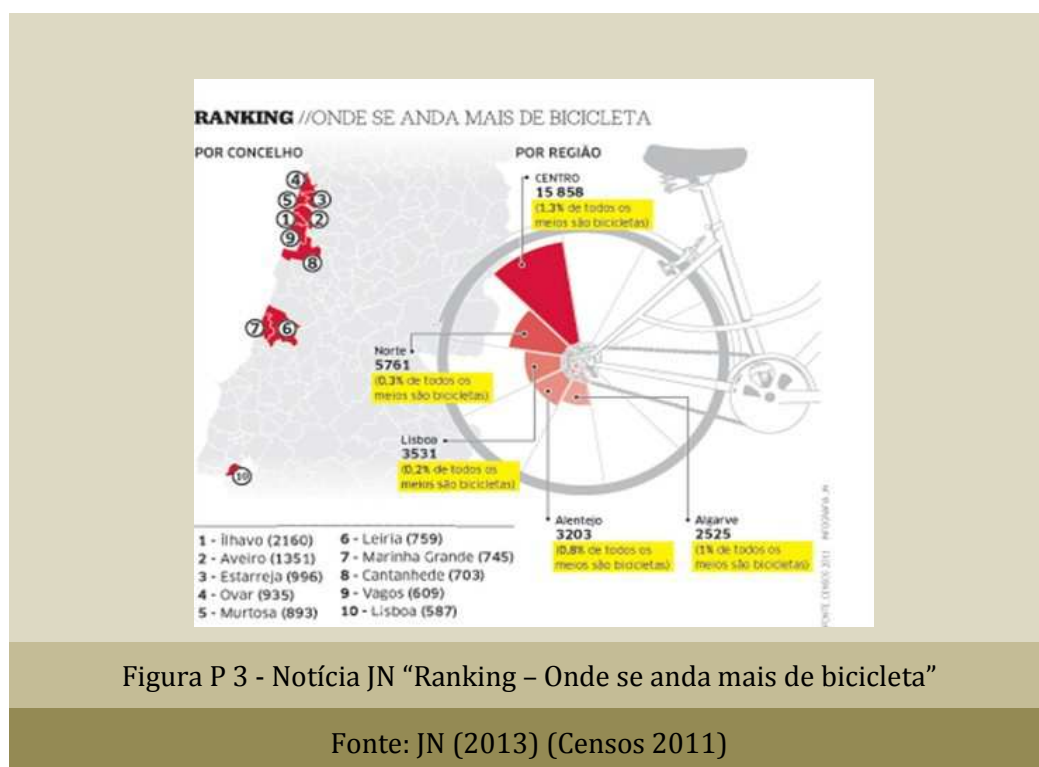


Figura P 3 - Notícia JN “Ranking – Onde se anda mais de bicicleta”

Fonte: JN (2013) (Censos 2011)

A motivação da UA, enquanto coordenador técnico-científico do projecto, passou por várias etapas. Num primeiro momento, olhando para o quadro conceptual e metodológico tradicional da mobilidade, ou seja, a dita mobilidade sustentável que trata a questão numa perspectiva estritamente infra-estrutural, de engenharia de tráfego, como se essa fosse “única e fixa”, houve alguma hesitação na aceitação do desafio.

Num segundo momento, e após uma reflexão dos membros da equipa e de uma análise sobre o carácter redutor das abordagens tradicionais à mobilidade, em particular à mobilidade sustentável, foi sugerido que respondesse à encomenda com um quadro de referência que projectasse na abordagem uma perspectiva de planeamento do território da escola de Aveiro que “se reivindicava como diferente”.

A postura face à encomenda e ao seu desenvolvimento não renegou o quadro tradicional de abordagem à mobilidade mas alargou-o com algum arrojo metodológico, conceptual e de postura no relacionamento com os parceiros do projecto, a APA e a CM Murtosa, “sem o qual não teria sido possível desenvolver o exercício”.



Figura P 4 - Representantes da CMM, APA e UA

Fonte: CMM

Este projecto tinha uma motivação suplementar, mais do que apresentar um trabalho bem feito do ponto de vista científico, havia a aposta de “trabalhar com os agentes locais, acrescentando valor para construir um projeto”, mesmo que isso significasse algumas correcções de trajectória e de cumprimento estrito da encomenda, o que veio a acontecer. O trabalho com os actores, tinha como pressuposto a compreensão do quadro mental do promotor (CMM), a percepção da forma como estes que “tinham pedido esta abordagem da mobilidade sustentável encaravam o assunto”.

A motivação da APA (Nunes da Silva/ Regina Vilão) para este projecto era colocar o tema da mobilidade sustentável na agenda política municipal, produzindo com base nos vários projectos um conjunto de recomendações de boas práticas. Curiosamente, o tema dos modos suaves e da mobilidade ciclável veio, no desenvolvimento do trabalho, a assumir um destaque relevante, não só através das propostas de várias iniciativas municipais pela bicicleta, mas também pela criação de uma plataforma (informal) de centros de investigação pela promoção da mobilidade ciclável.

Com base na leitura documental e nas entrevistas produzidas, pode dizer-se que houve uma forte convergência relativamente às motivações dos vários actores promotores (APA, CMM e UA), o que favoreceu o arranque, o desenvolvimento e os resultados alcançados, e também a aceitação de correcções de trajectória que foram surgindo no exercício.

## **PERTINÊNCIA DA ENCOMENDA**

O tema da bicicleta e da mobilidade ciclável apesar de marginal no quadro da produção da literatura, de orientação de política pública e de transformação do território, tem ganho um crescente interesse, transformando-se numa espécie de “zeitgeist”, um novo espírito do tempo, alinhado com várias preocupações globais.

A emergência dos modos suaves de mobilidade surge como uma resposta às preocupações ambientais e energéticas ligadas, por um lado, à dependência dos combustíveis fósseis, à poluição e às alterações climáticas e, por um lado, aos novos negócios verdes que a agenda europeia 2014-2020 quer promover (Agenda Europa 2020 – “sustainable growth” <sup>69</sup>).

Respondendo a estas várias agendas, globais e europeias, as autoridades nacionais têm vindo a apoiar, de forma mais ou menos regular e coerente, o desenvolvimento de um conjunto de iniciativas, que visam colocar a preocupação na agenda da política pública nacional e local, algo tanto mais relevante quanto o crescente peso do transportes individual (62% em 2011, contra 46% em 2001 (Censos 2001, 2011)) em detrimento do transporte colectivo (15% em 2011 contra 21% em 2001) e dos modos suaves (a pé, de 25% para 17% em 2011; e bicicleta e motorizada de 3,2% para 1,7% em 2011, deste último só 0,5% cicláveis). Surge neste quadro, este projecto da Mobilidade Sustentável, coordenado exemplarmente pela APA, através de um forte acompanhamento e dinamização do exercício mas que, lamentavelmente, não teve sequência após 2008.

A nível regional esta temática também mereceu algum destaque, quer no âmbito do Plano de Ordenamento da Ria de Aveiro <sup>70</sup>, na definição de uma rede ciclável da Ria de Aveiro. Paralelamente, a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro e os seus municípios têm vindo a trabalhar de forma próxima com a Universidade de Aveiro, tendo sido criada a esse propósito uma Pro-reitoria ligada ao desenvolvimento regional.

As questões do planeamento do território têm merecido um especial destaque na Universidade de Aveiro, com formação graduada e pós-graduada há mais de trinta anos, o que criou um campo privilegiado para o desenvolvimento de exercícios metodológicos com uma oportunidade de pedagogia sobre “uma certa forma de fazer planeamento”.

---

<sup>69</sup> <http://ec.europa.eu/europe2020/>

<sup>70</sup> <http://www.regiaodeaveiro.pt/>





Figura P 5 - Notícia Expresso ‘Tudo gira à volta das rodas que giram’

Fonte: Expresso, 2013

Este projecto de mobilidade sustentável foi favorecido pelo facto de se ter desenvolvido no início do novo quadro comunitário de apoio (Quadro de Referência Estratégico Nacional para o período 2007-2013), o que determinou a necessidade de desenvolver uma metodologia expedita de redesenho das políticas espaciais de desenvolvimento, para responder aos novos desafios e orientações da Comunidade Europeia. Este facto, por um lado, não permitiu o adequado aprofundamento que um estudo desta natureza poderia sugerir, mas por outro lado, assegurou a que na sequência deste outro projecto tivesse emergido, o projecto CicloRia, que mais tarde será analisado como segundo caso de estudo.

## OBJECTO

O objecto de intervenção tinha a forma de um plano de mobilidade sustentável e implementação de acções concretas nesse domínio.

A natureza deste instrumento de planeamento - plano de mobilidade sustentável – não está definida em lei, pelo que o seu conteúdo e faseamento foi proposto pela APA, dando alguma margem de manobra para que cada autarquia e centro de investigação desenhassem a sua própria abordagem metodológica, sendo que ela deveria conter uma fase destinada ao diagnóstico estratégico e outra à elaboração dos planos de acção e, desejavelmente, à implementação de algumas medidas prioritárias.

Perspectivava-se que estes planos permitissem induzir nas autarquias alguma sensibilização para esta temática, para uma maior robustez nas suas políticas de mobilidade, com particular enfoque para a questão da sustentabilidade, e, por último, para a preparação de eventuais candidaturas a programas de financiamento nacionais e comunitários (Programa de candidatura PMS, APA, 2006).

A proposta da Murtosa tinha como particularidade visar “a utilização da bicicleta nas deslocações do dia-a-dia, como meio de transporte suave, amigo da saúde e do ambiente e o seu uso como meio privilegiado de descoberta e fruição do riquíssimo património natural e cultural local” (Murtosa Ciclável, 2007). Esta abordagem

inovadora, que colocava a bicicleta no centro da estratégia de mobilidade local, valeu à Murtosa a aprovação da candidatura.

A encomenda não se tratou de fazer um estudo fechado e definitivo, mas antes um documento orientador e propulsor de iniciativas, devidamente enquadrado com a estratégia definida e que permitisse a mobilização dos agentes locais e a criação de mecanismos de aprendizagem. Procurou-se, também, que o estudo, embora apresentando uma base teórica que procurasse contribuir de forma pedagógica, para uma mudança da percepção sobre o conceito de mobilidade sustentável no seio da autarquia e outros agentes locais, tivesse uma tradução prática em acções concretas.

A perspectiva com que se abordou a temática da mobilidade sustentável centrou-se com grande destaque no desenvolvimento da mobilidade ciclável, tendo em conta que os outros problemas de mobilidade urbana tradicionais não tinham expressão significativa neste território.

Houve assim um redesenho do objecto de estudo, que num primeiro momento não foi bem compreendida pela coordenação geral do projecto (APA/IST), pois entendia que essa abordagem era redutora e parcial e não respondia ao “caderno de encargos”. E é nesse momento, que ocorre um momento significativo de correcção do objecto, com a expressão pública dos decisores da Murtosa na importância do foco no tema da Mobilidade Ciclável, pela relevância que isso tinha para o padrão de mobilidade e para as opções de desenvolvimento territorial do concelho, ainda que isso resultasse numa alteração ao “inicialmente definido”. Com o acordo da coordenação (APA/IST) o objecto de estudo foi assim parcialmente alterado, e tacitamente aceite, passando a centrar-se numa abordagem da mobilidade ciclável.



Figura P 6 - *Poster* do Projecto Mobilidade Sustentável da Murtosa

Fonte: UA (2007)

## OBJECTIVOS

O objectivo genérico da figura dos Planos de Mobilidade Sustentável proposto pela APA era “a melhoria contínua das condições de deslocação, a diminuição dos impactes no ambiente, e o aumento da qualidade de vida dos cidadãos, indo ao encontro das grandes orientações estratégicas comunitárias e nacionais neste âmbito, numa lógica de sustentabilidade”.

A especificidade da Murtosa, já anteriormente explicitada, levou a que se desse início a uma reflexão sobre os objectivos de partida do plano. Para tal exercício foi fundamental o desenvolvimento de uma análise preliminar ao território, mas sobretudo uma compreensão das motivações iniciais dos responsáveis autárquicos.

Como referiu um dos entrevistados, a postura da equipa da UA teve como preocupação central perceber a comunidade local, as suas motivações e anseios, dinâmicas e fragilidades, integrando essas preocupações no desenho inicial da investigação e na “trajectória de desenvolvimento que queríamos qualificar”. O que se procurou produzir foi “uma abordagem local integrada” ao nível da concepção dos problemas, da definição de políticas e das trajectórias dos vários actores.

Na forma como o objectivo foi compreendido e posteriormente reinterpretado, houve uma interessante aproximação entre equipa UA e CMM, que se traduziu num comprometimento comum em torno do plano, dos seus objectivos específicos, que entretanto foram sendo apurados, e das acções necessárias para que eles fossem alcançados.

A importância desta cumplicidade foi fundamental para que um instrumento de planeamento, não definido em lei geral, e de curta elaboração, pouco mais de um ano, passasse a ser valorizado e o seu conteúdo e apostas fossem elevados à categoria de “visão” municipal, descobrindo “um alcance que era superior às suas ideias iniciais num processo evolutivo”.



Figura P 7 - Visão do Projecto “Murtosa Ciclável”

Fonte: CMM

O ajustamento evolutivo do objecto e objectivo, foi produzido com base na interpretação do território, dos actores locais mas, também, num conjunto de

referências internacionais, criando um processo de aprendizagem mútuo e de exploração das oportunidades que iam surgindo. Um dos entrevistados refere que havia uma “matriz inicial” que foi sendo densificada à medida que a equipa UA e CMM ia ganhando “confiança mútua”, numa abordagem de planeamento mais próxima das concepções de “plano estratégico”, do que das do quadro fixo do “plano-produto”, que em muitas circunstâncias “acaba por ser uma limitação das oportunidades que vão surgindo”.

A construção dos objectivos beneficiou, assim, da ligação do que eram os saberes, as vontades e a percepção locais dos problemas e dos recursos e de uma visão mais ampla que vai para além do local, que abrange uma inserção numa comunidade mais vasta, de ligação do local num quadro global, e da percepção de como as transformações globais podem ser melhor geridas à escala global. Procurou-se, assim, que os objectivos do exercício “ganhassem mundo” e combatessem uma perspectiva mais localista.

O desenvolvimento do exercício gerou um conjunto de objectivos específicos centrados num grande objectivo que passa pelo desenvolvimento de uma cultura de modos suaves de mobilidade, assente no estímulo do uso dos modos suaves (pedonal e ciclável) em segurança, na valorização da mobilidade ciclável como uma oportunidade económica, na valorização do conhecimento do potencial ambiental, cultural, patrimonial do território da Murtosa e da Ria, da articulação e ligação com experiências internacionais semelhantes, no envolvimento e mobilização dos agentes locais, como forma de fortalecer o seu sentido de pertença.



Do quadro de objectivos, identificam-se os de natureza material, ligados à obra física, à infra-estruturação e à criação de espaços, que são de mais fácil compreensão pelos actores, onde há mais experiência e por isso de mais fácil concretização, e os de natureza imaterial, ligados à criação de dinâmicas socioeconómicas, de organização de actividades e de cooperação entre actores,

onde existe menos experiência e tradição, onde há mais risco de insucesso, o que os torna de mais difícil execução.

Para além dos promotores, também, os actores sociais e económicos do concelho participaram na definição dos objectivos iniciais do projecto e no seu apuramento, circunstância particularmente importante, como forma de alinhar os seus objectivos individuais em torno da agenda ciclável, garantindo elementos de sustentabilidade e de sustentação ao longo do tempo.

O contributo destes actores foi também importante para perceber que “o objeto de planeamento tinha de ter um sentido de futuro”, transmitindo a ideia de que o plano de mobilidade sustentável da Murtosa, valia por si próprio mas também por “abrir os tais sentidos de futuro”, no fundo uma das dimensões do que deve ser o planeamento do território.

Este alargar dos objectivos, em torno de preocupações globais relacionadas com a “sociedade contemporânea”, traduziu-se no impulsionar da relação da autarquia local com outros órgãos internacionais e a criação de “elos de ligação que vão para além do local”.

## **PRODUTOS E FORMA DE PRODUÇÃO DA ENCOMENDA**

Como produto principal do plano de mobilidade contaram-se dois documentos, um de diagnóstico e outro de propostas. Para além destes, o estudo foi gerando a necessidade de acrescentar outros produtos, que operacionalizassem as propostas do plano.

Paralelamente com o plano foram gerados outros produtos, nomeadamente, um conjunto de projectos de ciclovias, assim como, um estudo sectorial de caracterização ambiental, produzidos pela equipa que trabalhava no projecto BioRia de Estarreja, que visava a caracterização dos habitats e da avifauna e a elaboração de um guia de campo de apoio às visitas cicláveis.

Apesar do curto espaço de tempo (pouco mais de um ano), e dos recursos financeiros limitados dedicados a este projecto, foi possível desenvolver um conjunto articulado de produtos - estudos sectoriais, obra física - ciclovias, sinalética, eventos, equipamentos, o que demonstra a relevância da abordagem.

Foi transparente a forma como foi feita a encomenda e foi de fácil compreensão pelos actores. A forma como o objecto e objectivos foram reformulados, a partir da reinterpretação dos objectivos iniciais, de uma leitura do território e da construção prévia de um quadro de referência, permitiu que estes fossem percebidos pelos promotores e demais actores.

## **CONSEQUÊNCIAS**

O esforço de cuidada definição e clarificação do objecto e objectivo de partida, provocou, num determinado momento, uma reacção inicialmente negativa face à encomenda, por parte dos promotores da iniciativa (APA/IST). Contudo, a opção por um caminho diferente do inicial, produzida pela forma como a autarquia pretendeu liderar o exercício, foi um sinal de importante autonomia dos agentes locais que passaram a assumir e a liderar esta dimensão.

Esta definição e clarificação do objecto e objectivo, feita no momento inicial do exercício e durante a sua primeira etapa, conduziram a uma apropriação do seu

desenvolvimento pela autarquia e actores locais, que se traduziu no rebaptizar do projecto, com a referência “Murtosa Ciclável”, e a produção de uma nova visão para o território da Murtosa em torno desta bandeira da ‘mobilidade ciclável’ e do ‘lazer ciclável’. Emergiu, assim, deste exercício o lema “Por novos caminhos, rumo ao futuro” (Figura P09), que passou a figurar como uma bandeira para o desenvolvimento local, com um duplo significado: a referência aos novos caminhos físicos (cicláveis) e metodológicos.



Figura P 9 - Logotipo do projecto Murtosa Ciclável

Fonte: CMM

Vários dos entrevistados, referiram que uma das dimensões relevantes do desempenho do projecto esteve ligado à forma como o objecto e objectivo foram percebidos e os seus resultados incorporados na acção pública local, não só na dimensão física, nas intervenções no terreno, mas no “sentido de futuro” da comunidade.

Uma última nota para sublinhar o facto da apropriação do objectivo ter permitido elevar a importância do objectivo do projecto dentro da hierarquia dos demais objectivos políticos, o que conduziu a uma elevada prioridade do projecto e do tema na acção política da autarquia.

## **P2. ADOÇÃO DE UMA METODOLOGIA CIRCULAR E NÃO-LINEAR**

### **PRINCIPAIS MARCOS METODOLÓGICOS E SUA SEQUÊNCIA**

A construção do Projecto “Murtosa Ciclável” teve, do ponto de vista metodológico, uma preocupação básica, o desenvolvimento de um suporte conceptual baseado nos princípios de planeamento territorial aplicados ao contexto da mobilidade sustentável. Do conjunto de princípios, pode salientar uma abordagem multidisciplinar, relacional e de co-produção entre promotores e actores que visou a criação e sistematização de conhecimento útil para a gestão da mobilidade sustentável do território.

A abordagem metodológica foi dividida em três fases distintas mas complementares (Figura P10).



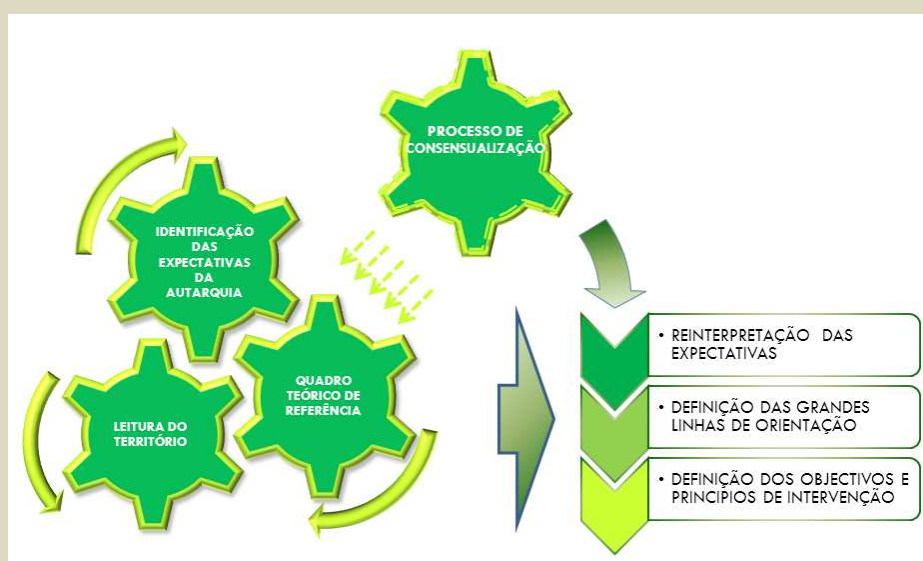


Figura P 10 - Esquema da abordagem metodológica da Murtosa- as três fases

Fonte: Autor

Primeiro, a definição da agenda principal dos princípios e preocupações em torno da qual a política de mobilidade sustentável poderia ser concebida. Esta definição considerou três dimensões: i) primeiro, análise das expectativas do governo local sobre os resultados possíveis do estudo; II) segundo, (re) interpretação das suas expectativas (do ‘porquê’ ao ‘para quê’) com base em informações disponibilizadas pelo município, trabalho de campo e revisão de literatura; III) finalmente, procura de um consenso com o governo local (inclusive com preocupações de outros actores) como resultado de um processo mútuo de reflexão e conceptualização.

Segundo, a concepção de um quadro de referência orientador capaz de apoiar cientificamente os conceitos de mobilidade sustentável e a estratégia/plano de mobilidade sustentável. Trata-se de conceitos a aplicar aos contextos locais no âmbito de um projecto nacional inovador, mas sobre os quais já existia alguma experiência internacional. Este processo permitiu fortalecer o trabalho do ponto de vista técnico e científico mas, também, perceber os desafios emergentes que a sociedade (local e global) enfrenta actualmente.

Terceiro, a análise territorial com base nas informações disponibilizadas pelo município, trabalho de campo e entrevistas realizadas aos agentes locais e regionais, variando entre o campo social, económico e político.



Com base nas entrevistas produzidas com vários dos interlocutores, foi possível identificar um conjunto de momentos críticos, sobretudo tendo em conta os momentos de avaliação e reavaliação produzidos ao longo do exercício.

A decisão de aceitar responder à encomenda proposta pela APA, com os riscos expressos anteriormente foi, provavelmente, o primeiro momento relevante de avaliação. Perante as dúvidas de como responder a uma encomenda tradicional – plano de mobilidade, foi sugerido um quadro de referência (conceptual, metodológico e instrumental) não tradicional, que ligava diferentes conceitos e perspectivas do planeamento do território e da mobilidade sustentável, apoiados numa combinação de competências, que juntavam saberes específicos e “experiência, entusiasmo e o carinho”, características relevantes ao bom desempenho de qualquer actividade de planeamento, algo que se foi tornando perceptível aos olhos dos interlocutores (CMM e APA).

Um segundo momento crítico é a resolução da angústia inicial de procurar responder à encomenda, de dialogar com os interlocutores, perceber as suas motivações e incertezas quanto ao alcance do projecto e ao seu potencial, e de encontrar um caminho satisfatório e estimulante para ambas as partes e para o promotor (APA). A forma como se resolveu esta indefinição foi feita através do conhecimento do território, das suas realidades e dinâmicas, de um “leituras de outros trabalhos, de como é que pelo mundo fora as temáticas da mobilidade ciclável iam sendo abordadas até ganharmos um conforto em relação às orientações a dar” e da percepção dos actores locais e nacionais que poderiam ser mobilizados para apoiar a construção do exercício. No fundo o que aqui estava em causa era a capacidade de “pegar no local e perceber de que forma estas questões são abordadas ao nível mais global”.

A evolução do quadro de referência conduziu ao desenho de um diagnóstico e propostas, que de algum modo, se afastaram do modelo previamente definido pela APA/IST, mas que valorizavam o carácter diferenciador dos problemas e oportunidades que a mobilidade sustentável, em particular a ciclável podia oferecer à Murtosa, o que gerou um momento de inquietação junto dos



promotores, que acabou por ser validado após a veemente defesa do método por parte do autarca responsável pelo projecto (CMM), traduzindo-se num dos momentos críticos mais relevantes. Foi mencionado na altura a importância da resposta política, mas também da capacidade de ultrapassar o melindre da crítica pública, que muitas vezes gera situações de desconforto institucional e pessoal, passíveis de criar barreiras ao diálogo futuro.

Paralelamente, a consolidação e interiorização do quadro de referência, o quadro conceptual de referência, constituiu um momento que permitiu definir e abrir horizontes (uma visão), definindo um “sentido de futuro”, alinhar actividades e projectos em torno dessa visão, estar atento a oportunidades, seja no contexto global ou local, e “aprender com o exercício, criando um processo evolutivo de diálogo permanentemente com o quadro de referência estabelecido, questionando-o e porventura ajustando-o”.

A este propósito, um dos interlocutores ouvidos referiu que o impacto destas iniciativas muitas vezes se mede pela capacidade de agregar e alinhar projectos e actores que estão dispersos ou fragmentados em torno de um tema, de uma causa, ou de uma perspectiva, fazendo-os dialogar com os quadros de referência do que se deseja para o território, a sociedade e a economia, o que só assim pode ajudar a configurar “uma transformação estrutural no sentido da sua evolução”.

Um dos últimos momentos críticos, porventura o de maior consagração, resultado do amadurecimento do projecto e das várias pontes nacionais e internacionais entretanto criadas, foi a visita do Presidente da República num dos seus Roteiros das Comunidades Locais Inovadoras<sup>71</sup>. Esta visita permitiu que a Murtosa, e a sua aposta no projecto “Murtosa Ciclável”, fosse distinguida como um exemplo nacional, o que consolidou de forma definitiva o conjunto de políticas públicas locais em torno desse tema.



Um dos entrevistados refere que esta sequência de etapas “fizeram as pessoas acreditar que a bicicleta podia ser um elemento diferenciador pela positiva”, apoiando e estimulando a cultura de utilização da bicicleta, des-estigmatizando o

<sup>71</sup> <http://www.presidencia.pt/?idc=23&idt=37>

seu uso, que num determinado período de tempo estava conotado com as pessoas que não tinham outros recursos financeiros. Para essa mudança muito contribui a mediatização do projecto, e os primeiros sinais aconteceram quando “a aristocracia cá do burgo começou a pegar nas bicicletas velhas lá de casa”.

Foram identificados vários tipos de momentos de avaliação. Os promovidos pela equipa de coordenação geral do Programa de Mobilidade Sustentável, nas suas reuniões públicas com os Centros Universitários envolvidos, e os momentos de apresentação pública do projecto à comunidade. Das avaliações, resultaram alguns momentos de incerteza metodológica, nomeadamente, numa das reuniões da equipa com a APA, onde a coordenação geral do projecto questionou o rumo assumido e a forma como o objecto e objectivo estavam, de algum modo, a ser alterados, modificando a encomenda inicial. De sublinhar aqui a relevância da postura da autarquia na clarificação da importância da revisão da encomenda.

## CONSEQUÊNCIAS

Os factos atrás mencionados provam que o exercício metodológico teve uma sequência clara e consequente, com vários momentos de avaliação intermédia, decisivas para a sua (re)orientação e para os resultados alcançados. São vários os indicadores que o provam, nomeadamente o número de projectos complementares municipais que foram gerados durante e após o seu desenvolvimento; as iniciativas dos actores alinhadas com o projecto; o impacto mediático e o reconhecimento institucional do projecto.

Numa análise mais detalhada, é possível concluir que o projecto teve um desenvolvimento próximo de uma metodologia linearmente iterativa, ou não linear, pois houve a preocupação de ir introduzindo, em cada passo, momentos de reinterpretação da encomenda, seja no seu início, com a autarquia, seja na fase intermédia, com o promotor APA/IST.

Para além disso, houve durante o projecto vários momentos de reflexão pública, Fórum Murtosa Ciclável, ou semi-pública, reuniões com actores, onde o projecto criou oportunidades de exposição pública, de recolha de sugestões e de mobilização para a concepção de novas iniciativas. Complementarmente, foi produzido um conjunto de eventos que funcionaram como teste ou experiência do conceito (promoção da mobilidade ciclável) e como forma de envolvimento crescente da comunidade.

Ao mesmo tempo, a criação de plataformas digitais (que mais à frente serão tratadas em detalhe) foi usada como forma de divulgação dos documentos produzidos, das reflexões geradas e da aprendizagem conseguida, sob a gestão da parceria entre CMM e UA, o que mais tarde gerou a criação de um site institucional do projecto<sup>72</sup>.

Importa referir que este foi um projecto produzido em rede, conjuntamente com outros quarenta municípios e quinze centros de investigação. Nesse sentido, salienta-se que houve uma forte interação com a APA e com os outros centros de investigação, através de trocas de informação e realização de workshops nacionais e regionais, o que contribuiu para a disseminação das aprendizagens metodológicas e para a difusão da abordagem da mobilidade ciclável por um número significativo de projetos. Este trabalho conjunto originou a criação de uma

---

<sup>72</sup> <http://www.murtosaciclavel.com/>

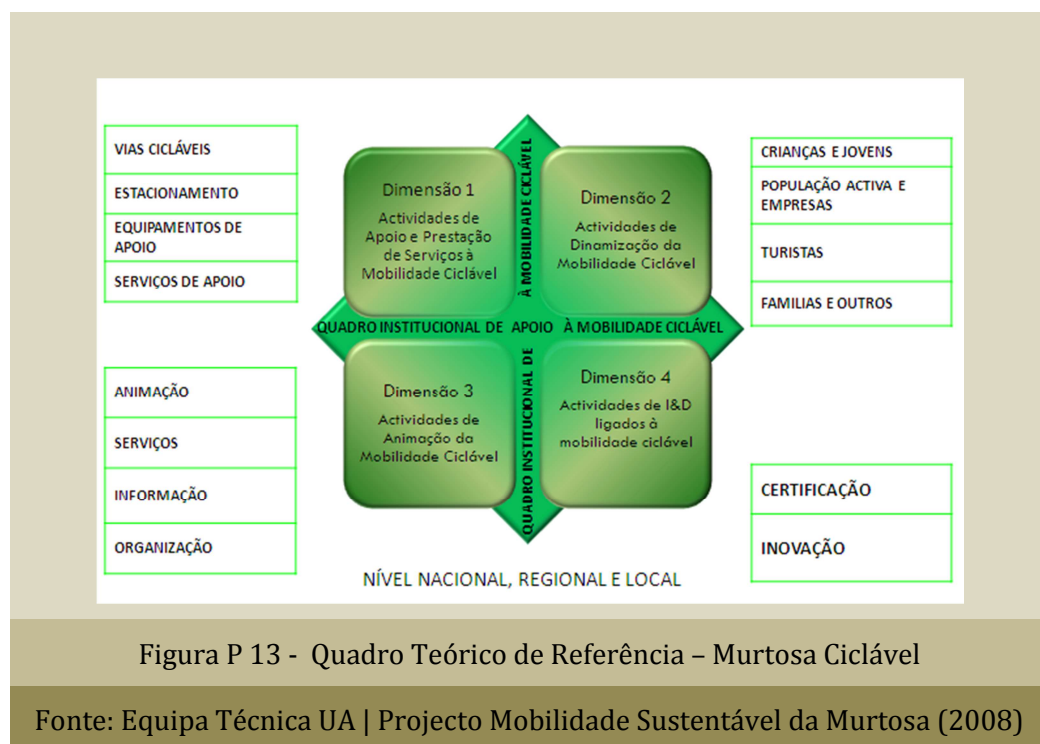
plataforma nacional informal de promoção da mobilidade ciclável e a concepção de um projecto designado ‘Escola Ciclável’, produzido de forma colaborativa pelo conjunto dos parceiros e, que mais tarde, inspirou o desenvolvimento de projectos como, por exemplo, o caso do CicloRia.

### P3. INTEGRAÇÃO, EM CADA ETAPA, DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA (OBJECTO, OBJECTIVO E RESULTADOS)

#### INTEGRAÇÃO DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA

A perspectiva com que se abordou a temática da mobilidade ciclável procurou responder às preocupações tradicionais da abordagem de engenharia urbana, relacionadas com o dimensionamento das infra-estruturas e equipamentos de apoio. Contudo, para além dessa perspectiva procurou-se adicionar um conjunto de outras preocupações que tinham a ver com o uso dessas infra-estruturas, seus potenciais utilizadores, motivações e obstáculos.

Para clarificar essa dupla abordagem, foi produzido um quadro de referência para a mobilidade ciclável, aplicado à Murtosa, que pudesse ilustrar aos parceiros a natureza das preocupações e desafios, gerar uma atitude de abertura, de aprendizagem e sensibilidade e criar a oportunidade de construir, com os vários actores, “uma trajectória evolutiva dentro deste processo”.



O Quadro Teórico de Referência reflecte o conceito de mobilidade sustentável proposta, sendo constituído por quatro dimensões com uma adicional e transversal: actividades de apoio e prestação de serviços à mobilidade ciclável,

actividades de dinamização da mobilidade ciclável, actividades de animação da mobilidade ciclável, actividades de I&D e um quadro institucional dedicado. Cada uma das dimensões procura articular enfoques materiais e imateriais e o conjunto deve procurar influenciar cada uma das partes, procurando a melhor integração possível.

A componente infra-estrutural do quadro de referência é produto da abordagem clássica, relacionada com o dimensionamento, programação e traçado da rede ciclável mas introduz-lhe questões como os equipamentos e serviços de apoio, nomeadamente as organizações e as actividades de suporte ao utilizador.

As actividades de dinamização da mobilidade ciclável são dirigidas aos diferentes grupos sociais, as crianças e jovens, activos e empresas, famílias e grupos de turistas, tendo como preocupação influenciar as atitudes e hábitos de mobilidade.

O enfoque nas actividades de animação da mobilidade ciclável procura articular redes físicas, espaços, organizações e actividades que proporcionem a animação dos percursos cicláveis, a organização dos serviços, a informação e logística de apoio, sobretudo numa perspectiva ligada ao lazer e turismo ciclável, o que poderá ser particularmente importante enquanto oportunidade de desenvolvimento social e económico, sobretudo em territórios de baixa-densidade e cuja base económica tenha sofrido forte erosão, necessitando de novas áreas de aposta, como é o caso da Murtosa.

A inovação científica e tecnológica à volta da bicicleta, do lazer e do turismo ambiental centra-se na preocupação de ajudar a criar novos negócios e a valorizar o conhecimento científico e tecnológico existente na e sobre a região, ou a certificação de produtos e serviços com base em requisitos mínimos dirigidos ao utilizador ciclável.

A última dimensão, de carácter transversal, procura desenhar o quadro institucional (nacional, regional e local) de suporte às quatro dimensões atrás referidas, garantindo a prossecução e continuidade da estratégia definida, após a concretização das propostas.

A passagem do quadro de referência à prática, isto é, a forma como os princípios se transformaram em objectivos específicos e em propostas, foi produzido com base num conjunto de pressupostos, nomeadamente a necessidade de se construir sobre dinâmicas e experiências semelhantes (nomeadamente o BioRia em Estarreja), o que se traduzia numa perspectiva incrementalista de planeamento, o desenvolvimento de uma experimentação ‘orientada’, o quadro de referência como instrumento para ir aprendendo fazendo (a título de exemplo o NaturRia, designação das vias cicláveis da Murtosa, e Fóruns Murtosa Ciclável), o envolvimento de parceiros locais, regionais e nacionais (fortalecendo o quadro social e institucional de suporte à iniciativa) e a inspiração em experiências e redes internacionais, com as quais se pode aprender e criar pontes.

O quadro conceptual deu assim origem a um quadro de objectivos específicos.

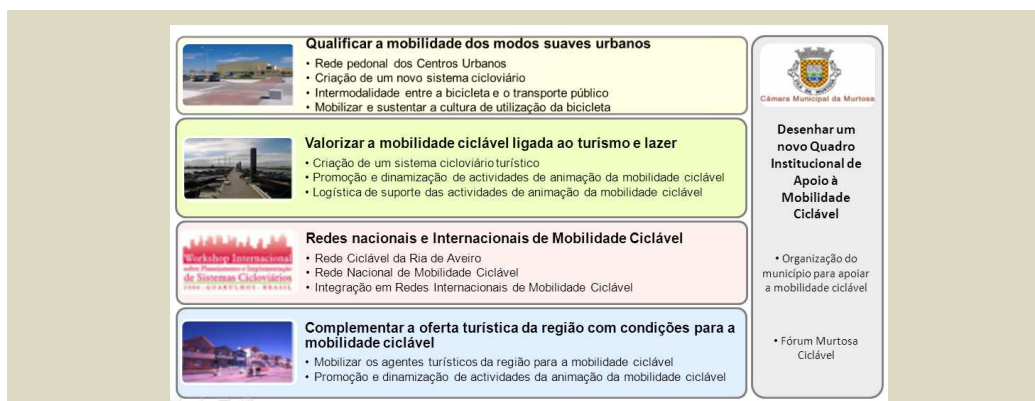


Figura P 14 - Estratégia de intervenção “Murtosa Ciclável”

Fonte: Equipa Técnica UA | Projecto Mobilidade Sustentável da Murtosa (2008)

O desenho da componente material, do planeamento das infra-estruturas cicláveis, foi desenvolvida de uma forma genérica, com indicações do traçado de uma proposta concelhia de estrutura ciclável, mas não foi desenvolvida ao nível dos perfis, pelo facto se estarem a desenvolver projectos de infra-estruturas de novas ciclovias. A componente imaterial, de animação e promoção do uso, foi incentivada com o envolvimento dos actores sociais e económicos do concelho e da região (escolas, BioRia e INOVARIA), que foram chamados a co-produzir os programas, seus conteúdos e a levá-los à prática.

Alguns dos interlocutores mencionaram que apesar deste esforço de articulação das dimensões materiais e imateriais, é a primeira a que mais facilmente se concretiza. Foi referido, por exemplo, que nos últimos anos (desde 2007) “foram investidos sete milhões de euros na reabilitação das margens da Ria [nos vias cicláveis planeadas], sendo possível chegar a locais da Ria que eram completamente inacessíveis há três ou quatro anos atrás”, o que permitirá que em breve “toda a península da Murtosa esteja requalificada e perfeitamente visitável e organizada”.



Figura P 15 - Rede Ciclável da Murtosa

Fonte: Equipa Técnica UA | Projecto Mobilidade Sustentável da Murtosa (2008)

Foi referido pelos entrevistados que do ponto de vista imaterial, apesar do esforço, “faltou alguma capacidade de articular os operadores económicos, de os fazer aproveitar os recursos disponíveis, nomeadamente, as bicicletas e visitas cicláveis guiadas gratuitas, que não seja suficientemente valorizado o potencial turístico e económico da Ria e das suas margens”. Foi, também, acrescentado que “faltou uma outra perspectiva quanto ao desenvolvimento económico, nomeadamente, à atracção de empresas que prestem serviços cicláveis, à incubação de empresas nessa fileira e ao estímulo dos agentes locais” pois, muitas vezes, estes só actuam quando vêm o exemplo, pois “por tradição não arriscam ou se arriscam, fazem-no só naquilo que está validado ou têm grande experiência ou antevêm que pode ter pouco risco”. Perante a “desconfiança, passividade e inércia”, nomeadamente, dos jovens licenciados desempregados na área do Ambiente naturais da Murtosa, a autarquia tem vindo a “lançar desafios e têm sido criadas condições para que estes possam ser promotores de iniciativas”, estando em equação um esforço complementar de “atracção de recursos qualificados para promover estas actividades e de operadores de importância regional e nacional” reconhecendo-se, no entanto, que a complexidade da questão exigisse, também, uma outra articulação institucional à escala sub-regional e a valorização do papel do concelho de Aveiro nesse quadro, como porta de entrada privilegiada na Ria de Aveiro.

Apesar da realidade animadora quanto ao número de utilizadores de bicicleta, sobretudo jovens, quer para a escola, quer mais recentemente para os percursos para a praia, induzida pela construção de ciclovias dedicadas de ligação à Torreira, quer por parte da população da Murtosa, quer do concelho de Estarreja, que passaram a optar por este destino, em alternativa à praia de Espinho, existe algum receio quanto à mudança de hábitos de mobilidade nos jovens que chegam aos 18 anos e tiram a carta de condução e que podem passar a usar a bicicleta só para desporto ou em deslocações curtas. Nesse sentido, a autarquia está a realizar um inquérito que visa inquirir o que alterou na vida deles em termos de mobilidade, como se movem, para onde vão, o que fazem ao fim de semana, para poder antecipar algumas políticas e incentivos.

## **COERÊNCIA DA INTEGRAÇÃO**

A articulação das componentes espaciais e socioeconómicas do projecto, nas suas diferentes etapas, foi uma das preocupações salientadas pelos interlocutores.

Decorrente do quadro de referência e dos objectivos específicos, surgiram um conjunto de propostas concretas de acção que visavam dar-lhe forma:

- Proposta de Esquema Director do Sistema Ciclovitário da Murtosa (Infra-estruturas de apoio à utilização dos modos suaves de mobilidade; Complemento da componente infra-estrutural tradicional (vias, estacionamento) com novas estruturas (equipamentos de apoio));
- Rede Ciclável Turística (Infra-estruturas de apoio à utilização dos modos suaves de mobilidade urbana; Infra-estruturas de apoio à utilização dos modos suaves enquanto instrumento de promoção de dinâmicas de desenvolvimento económico-social);
- Rede de Vias Cicláveis Urbanas (Infra-estruturas de apoio à utilização dos modos suaves de mobilidade);

- Rede Pedonal do Centro Urbana da Murtosa e Torreira (Infra-estruturas de apoio à utilização dos modos suaves de mobilidade)
- Programa de Mobilização de uma Cultura de Utilização da Bicicleta – Jovens e População activa (Medidas de carácter imaterial que visam influenciar as atitudes e hábitos de mobilidade dos cidadãos);
- Plataforma de Animação da Mobilidade Ciclável (Medidas de carácter imaterial que visam contribuir para a promoção de dinâmicas de desenvolvimento socioeconómico);
- Organização da Autarquia para a Mobilidade Ciclável (Medidas de carácter imaterial que visam influenciar as atitudes e opções estratégicas das autoridades públicas);

A qualificação da mobilidade ciclável nas áreas urbanas, foi feita através do desenvolvimento de uma rede ciclável e um sistema logístico (segurança, reparação e manutenção) e da melhoria de uma cultura de utilização da bicicleta, sobretudo, criando projectos nas escolas (envolvendo curricula) e nas empresas. Esta postura reflecte o complemento da componente infra-estrutural com iniciativas imateriais que incidem sobre os hábitos de mobilidade dos cidadãos; a componente infra-estrutural é representada pelos objectivos específicos da Rede pedonal dos Centros Urbanos e da Criação de um Sistema Ciclovitário e de acessibilidade ao Centro da Murtosa e Intermodalidade entre a bicicleta e o transporte público; as iniciativas imateriais sobre os hábitos de mobilidade são desenhadas no objectivo específico Mobilizar e sustentar a cultura de utilização da bicicleta.

A valorização da mobilidade ciclável ligada ao turismo e ao lazer, é promovida quer através do desenvolvimento de actividade de animação cultural e científica (envolvendo investigadores, agentes culturais e associações), quer através do fornecimento de um serviço adequado ao utilizador, nomeadamente, logístico (informação, serviços de apoio, hotelaria). Neste objectivo introduz-se a necessidade de abordar um dos factores condicionantes da mobilidade no concelho da Murtosa, o reduzido poder de compra dos seus cidadãos, associado às necessidades de desenvolvimento presentes, complementando a componente infra-estrutural associada à mobilidade (Criação de um Sistema Ciclovitário Turístico) com o desenvolvimento de actividades imateriais associadas ao património ambiental e cultural do concelho, procurando contribuir para o desenvolvimento do mesmo (Promoção e Dinamização de Actividades de Animação da Mobilidade Ciclável e Logística de suporte das actividades de animação da mobilidade ciclável).

A articulação do projecto em redes (materiais e imateriais) regionais, nacionais e internacionais ligadas à mobilidade ciclável, reflectiu a necessidade de encontrar a sustentabilidade, a longo prazo, das soluções adoptadas. Procurou garantir-se a sustentabilidade da mobilidade ciclável no município da Murtosa, quer criando um contexto favorável em termos de massa crítica (dimensão da rede), quer promovendo trocas de experiências, antecipando desafios e/ou potencialidades futuras.

A complementaridade dos equipamentos e recursos turísticos à escala regional com serviços e *facilities* para a mobilidade ciclável, com a mobilização dos actores regionais do turismo para a promoção da mobilidade e lazer ciclável. Esta proposta



procurou complementar a oferta turística regional com condições para a mobilidade ciclável.

O desenho de um novo Quadro Institucional de Apoio à Mobilidade Ciclável, de carácter transversal que mostre a exigência de mudança ao nível da acção das autoridades públicas. A esta acção encontra-se associada a organização funcional do município para apoiar a mobilidade ciclável, garantindo que as opções tomadas constituem valor acrescentado na óptica dos seus cidadãos, assegurando a sua utilidade; deverá ainda ser procurada a sua participação activa numa estrutura própria e criada para o efeito.

A coerência do conjunto de proposta pode ser melhor percebida, pela forma como algumas delas foram sendo implementadas. A título de exemplo, refira-se o circuito NaturRia, um projecto de promoção das vias cicláveis da Murtosa que integra 30Km de ciclovias ribeirinhas apoiadas por um centro interpretativo que funciona na Ribeira de Pardelhas onde podem ser alugadas bicicletas e agendados passeios guiados e por um conjunto de painéis informativos e guias de apoio à viagem. Para além disso, foi já construído o projecto Porta da Ria, uma infra-estrutura que tem como a função prestar um conjunto de serviços aos visitantes que procuram a Murtosa, sobretudo aos que a pretendem visitar utilizando a bicicleta (própria ou alugada).



Figura P 16 - Cartazes e imagens dos percursos e equipamentos de apoio

Fonte: Projecto Murtosa Ciclável (2008) e CMM

Salienta-se a esse nível, a forma como as escolas, colectividades e demais organizações foram mobilizadas, desde o início para contribuir para a programação e organização de eventos relacionados com a promoção da bicicleta



(por ex. Volta à Murtosa em Bicicleta), transformando-os em actores activos do projecto.

Por outro lado, alguns dos actores foram mobilizados para se envolverem na concretização de algumas ideias que foram sendo geradas, nomeadamente; i) projectos de animação das pistas cicláveis do concelho (observação fauna e flora; passeios na ria; construção de barcos tradicionais) CM Murtosa+Bioria; ii) projectos de dinamização do uso da bicicleta dirigido às escolas, articulando com projectos ligados à saúde (envolvendo o Centro de Saúde da Murtosa); CM Murtosa+ EB23S Murtosa + ABIMOTA; iii) Projectos de dinamização do uso da bicicleta dirigido às empresas CM Murtosa+ ABIMOTA; iv) Serviços de apoio ao uso da bicicleta (oficinas,...) CM Murtosa+ ABIMOTA; v) Acções de educação ambiental dirigidos às escolas (EB1e EB23S); CM Murtosa+ BIORIA+EB23S Murtosa; vi) Acções de educação ambiental dirigidos aos idosos; CM Murtosa+ BIORIA.

## CONSEQUÊNCIAS

Um dos sinais dessa articulação e da sua coerência foi a sequência de actividades realizadas e o seu impacto, não só imediato, mas no quadro das orientações de política local, na qualificação da trajectória de desenvolvimento do território da Murtosa com base na valorização dos seus recursos ligados à mobilidade (bicicleta e percursos cicláveis) e nas suas características (ria e natureza).

Para além disso, houve um esforço de articulação de saberes vários ligados à ciência, tecnologia, design, economia e às ciências sociais e de colocar em diálogo actores diferentes, que passaram a descobrir áreas de interesse comuns.



Figura P 17 - Colectividades Murtoseiras no Projecto Murtosa Ciclável

Fonte: CMM

Um dos entrevistados refere que este projecto permitiu trabalhar de forma coerente o “open minds” com o “open roads”, o trabalhar cada um dos domínios, o

físico, o socioeconómico e a postura com que se olhava para cada um deles. Deu como exemplos, a integração da Murtosa em redes internacionais, a realização de vários colóquios e a atribuição de prémios, o que revela que os princípios estavam lá presentes. Esta dialéctica gerou uma sintonia forte com a própria comunidade local porque o projeto ganhou uma forte expressão e visibilidade, fruto de uma boa interpretação e das condições, que nem sempre concorrem no sentido de favorecer o seu desenvolvimento.

#### P4. MOBILIZAÇÃO, EM CADA ETAPA, DE INFORMAÇÃO QB

##### RECOLHA DE INFORMAÇÃO (MÉTODOS, FASES E CONTEÚDO)

A encomenda do plano de mobilidade sustentável da Murtosa foi produzida com um orçamento reduzido, um prazo de execução limitado (de um ano) e uma equipa técnica constituída por equipas de investigação, que afectavam uma parte do seu tempo para a coordenação e execução do trabalho.

Para ser possível responder ao objecto e objectivo, a coordenação geral do projecto APA/IST partia do pressuposto que o desenvolvimento analítico de suporte ao trabalho deveria tirar partido de estudos já existentes. Neste sentido, o plano procurou fazer um levantamento de trabalhos já produzidos sobre mobilidade, em sede de instrumentos de planeamento territorial, ou com preocupação territorializadora, tendo sido realizado complementarmente levantamentos de campo, inquéritos e entrevistas.

Num primeiro esforço de recolha de informação sobre o território, padrões de mobilidade, motivações de deslocação, distribuição modal e infra-estruturas, emergiu o peso significativo do modo ciclável, como aliás, era do conhecimento comum. Dados recentes dos Censos 2011 provaram essa relevância.

Por concelho (10 mais)

		MUNICIPIO DSG	NUT3 DSG	Meio transporte Total	Bicicleta
1	16,9%	Murtosa	Baixo Vouga	5275	893
2	9,7%	Ílhavo	Baixo Vouga	22357	2160
3	6,8%	Estarreja	Baixo Vouga	14677	996
4	6,7%	Golegã	Lezíria do Tejo	2879	192
5	5,9%	Mira	Baixo Mondego	6032	355
6	4,7%	Vagos	Baixo Vouga	12865	609
7	3,9%	Vila Real de Santo António	Algarve	9924	390
8	3,4%	Marinha Grande	Pinhal Litoral	22013	745
9	3,1%	Anadia	Baixo Vouga	15778	488
10	2,9%	Ovar	Baixo Vouga	32325	935
	0,5%	MÉDIA NACIONAL			

Quadro P 1 - Ranking da mobilidade ciclável por concelhos

Fonte: Censos 2011, Autor

A relevância do modo ciclável, identificada pelo número de utilizadores, orografia, povoamento e distância dos principais geradores de tráfego, e o facto de neste território não terem sido identificados problemas de mobilidade significativos, levou a que no exercício esta componente analítica ganhasse uma maior relevância.



Figura P 19 - Site do projecto Vias Verdes

Fonte: Vias Verdes, Espanha

Foi, por outro lado, perceptível o papel que os actores envolvidos tiveram enquanto produtores de conhecimento útil para o estudo, nos mais variados domínios, desde a mobilidade, a bicicleta, o território da ria de Aveiro, as tecnologias de apoio ao lazer e turismo ciclável.

Houve aqui a preocupação de ligar diferentes formas de conhecimento, do científico e tecnológico, na forma como dispositivos electrónicos poderiam ajudar a mobilidade ciclável, do dia-a-dia e do fim-de-semana ou de férias, incorporando a informação sobre a fauna e a flora e em conjunto apoiar o lazer e o turismo ciclável na região, podendo vir a dar origem a novos produtos e serviços. Para além disso, houve também um esforço de inventariação dos saberes 'locais' (tradições, estórias e os costumes) que irão ser utilizados nos mesmos dispositivos.

A recolha foi sendo feita de um modo gradual e selectivo, tendo em conta o curto período de tempo e os escassos meios humanos afectos ao projecto. Ao mesmo tempo, procurou-se responder às recomendações da coordenação geral, que aconselhava a que se fizesse um levantamento de estudos já produzidos e se tirasse partido do seu conteúdo, nomeadamente, no que concerne ao diagnóstico da realidade.

Paralelamente foi feito um esforço de organização e divulgação da informação recebida e do conhecimento que ela foi permitindo gerar, nomeadamente no que concerne à necessidade de ir mobilizando a construção das propostas à luz do quadro de referência proposto.

## CONSEQUÊNCIAS

A forma gradual e orientada como foi sendo produzida informação para o projecto foi uma condicionante face à exiguidade de meios mas foi, também, uma forma de responder mais assertivamente às necessidades.

A informação recolhida não se destinava, no entanto, exclusivamente para o produto da encomenda, para o plano mas, sobretudo, para o processo de interacção entre a CMM, a UA e demais actores.

Aproveitando a dinâmica do projecto e a relevância da questão ciclável, foi criada uma plataforma nacional para a mobilidade ciclável (Figura P20), que gerou uma

proposta de um Estudo “Escola Ciclável”, cuja metodologia e justificação foram produzidos de forma colaborativa por várias dezenas de investigadores.



O conceito de plataforma procurava mostrar a diversidade e riqueza de competências dos vários centros de investigação sobre a temática ciclável e a necessidade de colocar esses membros a cooperar. Desse esforço resultou, para além da proposta atrás mencionada, a realização de uma candidatura de um projecto de investigação à FCT que, no entanto, não foi aprovada.

A ideia da plataforma, por motivos vários, não evoluiu, no entanto, ela foi repescada anos mais tarde, no âmbito do projecto CicloRia, e noutro momento, mais recentemente, no âmbito de um protocolo de cooperação entre a ABIMOTA e

a UA. Ao mesmo tempo foi alimentando um portfolio de conhecimento que foi começando a ser divulgado, através de sites dedicados, com um número relevante de visitas<sup>73</sup>.

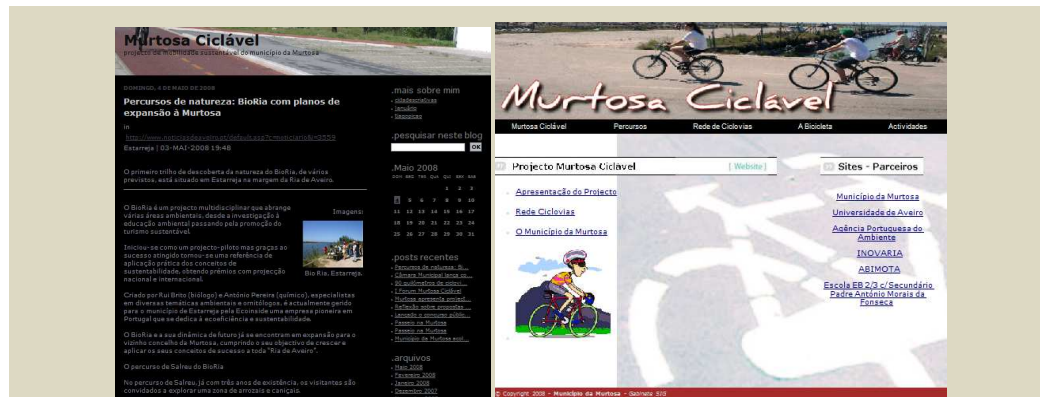


Figura P 21 - Site e blogue do projecto Murtosa Ciclável

Fonte: CMM

Esta informação e a comunicação regular de actividades foi gerando um crescente interesse, quer junto da comunidade, quer dos media, o que constituiu um factor de grande visibilidade do projecto, como mais à frente se poderá constatar.

## P5. DISTINÇÃO, EM CADA ETAPA, ENTRE O ESSENCIAL E O SECUNDÁRIO

### RELEVÂNCIA DO CONTEÚDO DA ENCOMENDA

Os factos atrás apresentados comprovam a pertinência da aposta, do projecto e das suas opções, o que foi também comprovado pelas várias entrevistas efectuadas.

A Murtosa era e é um dos municípios com a maior taxa de utilizadores de bicicleta em Portugal, num valor próximo à média da Dinamarca ou Suécia (18%). Portanto, havia condições culturais e geográficas que favoreciam a aposta neste modo de transporte.

Por outro lado, o facto de a Murtosa ter problemas delicados com a sua base económica, fragilizada pela entrada em crise dos seus sectores tradicionais, agricultura e pescas, e por dispor de um território com grande sensibilidade ecológica, classificado em 80% REN e 81% ZPE, favoreceram a oportunidade de olhar para este projecto mais do que um desafio de mobilidade, mas como uma oportunidade de dinamização socioeconómica, através da valorização da especificidade do seu padrão de mobilidade, da sua singularidade territorial e social e das características e posicionamento geográfico, no coração da Ria de Aveiro.

O projecto surge também num contexto favorável, pois a mobilidade ciclável entra dentro da agenda pública por causa de questões energéticas, ambientais, climáticas

<sup>73</sup> <http://murtosaciclavel.blogspot.pt/> inicialmente e depois mais tarde <http://www.murtosaciclavel.com/>



e de saúde, começando a ser olhado como uma oportunidade para economia local ligado aos modos suaves.

No quadro Europeu, o tema ganha expressão com a publicação de vários documentos<sup>74</sup>, com o surgimento de organizações não-governamentais<sup>75</sup>, projectos europeus<sup>76</sup>, projectos de sistemas de bicicleta colectiva<sup>77</sup> e vários apoios europeus<sup>78</sup>. Mesmo em Portugal, para além das apostas municipais na criação de pistas cicláveis, surgem os programas comunitário de bicicletas<sup>79</sup>, organizam-se eventos técnicos e científicos<sup>80</sup> e criam-se movimentos e eventos Sociais de celebração do uso da bicicleta<sup>81</sup>.

Em 2009, o governo criou e elaborou o Plano Nacional de Promoção da Bicicleta com o objectivo de “promover os modos de mobilidade suave encarados como uma mais-valia económica, social e ambiental, e alternativa real ao automóvel” tendo produzido a visão de “valorizar o uso da bicicleta e o “andar a pé” como práticas de deslocação quotidiana dos cidadãos, integradas no sistema de transportes e dando prioridade a critérios de sustentabilidade e eficiência económica, ambiental e social” e “orientar as políticas públicas urbanas para o objetivo da mobilidade sustentável, protegendo o espaço público, a saúde, a qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos”<sup>82</sup>.

---

<sup>74</sup> Cycling: the way ahead for towns and cities, 1999

([http://ec.europa.eu/environment/archives/cycling/cycling\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/cycling/cycling_en.pdf)) e Livro Verde da UE sobre a Mobilidade Urbana, 2007 ([http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/index_en.htm))

<sup>75</sup> OMS - THE PEP, EuroVelo (<http://www.eurovelo.org/>), Velomondial (<http://www.velomondial.net/>), Sustrans (<http://www.sustrans.org.uk/>), Vias Verdes (<http://www.viasverdes.com/>)

<sup>76</sup> BYPAD (<http://www.bypad.org/>), UrBike (<http://urbike.de/>), Baltic Sea Cycling (<http://www.balticseacycling.com>), Cyclocity (<http://www.cyclocity.com/>)

<sup>77</sup> Bicing (<https://www.bicing.cat/>), Velib (<http://www.velib.paris.fr/>), Bicincitta (<http://www.bicincitta.com/>)

<sup>78</sup> Interreg IVC (<http://www.interreg4c.eu/>); Program "Europe Intelligent Energy" (<http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>)

<sup>79</sup> Projecto BUGA los Aveiro (2000); Projecto Bute - Universidade do Minho (Nov. 2007)

<sup>80</sup> Oficina de Ciclismo de Mobilidade (REFER, Out 2007)

<sup>81</sup> Massa Crítica Lisboa, Porto, Coimbra e Aveiro, Porto e Lisboa Bike Tour

<sup>82</sup> Documento final pode ser obtido em:

<http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/Planeamento/DocumentosdeReferencia/PlanoNacionalBicicleta/Paginas/PlanoNacionalBicicletaOutrosModosSuaves.aspx>

*Diário da República, 1.ª série—N.º 25—5 de Fevereiro de 2009*

## **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

### **Resolução da Assembleia da República n.º 3/2009**

#### **Plano nacional de promoção da bicicleta e outros modos de transporte suaves**

A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, recomendar ao Governo o seguinte:

1 — O Governo deve criar um grupo de trabalho com a presença de representantes dos ministérios responsáveis pelas áreas dos transportes, do ambiente, do ordenamento do território e da educação, de representantes da ANMP e da ANAFRE e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável com vista à elaboração, aprovação e apresentação à Assembleia da República de um plano nacional de promoção da bicicleta e outros modos de transporte suaves.

2 — Este plano dirige-se a entidades públicas e privadas, associações, bem como ao cidadão individual, apresentando estratégias inovadoras, propostas e recomendações, tendo como objectivo fundamental a promoção dos modos

**Figura P 22 - Resolução AR n.º 2/2009 - Plano Nacional de Promoção da Bicicleta**

**Fonte: Diário da República**

O projeto Murtosa Ciclável desenvolve-se assim num contexto favorável, onde paralelamente à emergência da necessidade de dar a atenção ao tema, eram precisos casos de sucesso nacional, e a Murtosa soube tirar partido disso através de vários cuidados que geraram “um eco positivo e crescente”.

O desenvolvimento da encomenda foi evoluindo, tendo como base um quadro de referência, que contribuiu para que as opções, nomeadamente, as propostas e a sua gradual implementação, fossem tomadas distinguindo os elementos importantes, fundamentais ou indispensáveis.

## **CONSEQUÊNCIAS**

A forma como a encomenda foi reinterpretada, permitiu que a autarquia conseguisse dispor de um instrumento orientador, ao qual conseguiu em vários momentos, articular e ligar um conjunto de projectos complementares, o que contribuiu para reforçar a aposta mas, também, para dar visibilidade a cada uma das iniciativas, que isoladamente não a conseguiriam ter. Acontece que as opções ao longo do exercício e nos anos subsequentes, foram feitas de modo equilibrado e coerente, o que permitiu que o prestígio alcançado fosse consecutivamente reforçado, o que tem levado a assumir crescentes responsabilidades, que culminarão com a realização de um evento internacional de grande dimensão, em Julho de 2014 – a X Semana Europeia do CicloTurismo<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> <http://uect.org/>



Por outro lado, a assertividade das apostas e o seu reconhecimento interno levaram a que, hoje em dia, se assista a um redobrado interesse da comunidade pela questão da bicicleta, como um desafio para o desenvolvimento económico (com o surgimento de novas actividades – oficinas, lojas de bicicletas, eventos), à crescente procura de turistas, sobretudo, no período de Verão e a um reforço do sentido de pertença, especialmente, junto da comunidade mais jovem.



Figura P 23 - A bicicleta como elemento identitário na Murtosa I

Fonte: CMM

## **P6. ARTICULAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO (ENCOMENDA, ESTRATÉGICA, OPERATIVA) E A ACÇÃO**

### **COERÊNCIA ENTRE OBJECTIVOS, CONCEPÇÃO E ACÇÃO**

A coerência do exercício já foi aqui bastante sublinhada, importa no entanto explicitar a forma como da concepção à acção, passando pelas várias etapas ela foi garantida.

A coerência global do exercício foi assegurada pela produção do quadro de referência, um contributo essencial para passar dos objectivos iniciais para os objectivos específicos.

Relembra-se que como elemento central do quadro estava o desenvolvimento de uma cultura de mobilidade em modo suave como um desafio para o desenvolvimento local, sobretudo em zonas rurais, ou de baixa densidade, valorizando os recursos naturais, apoiando a cultura local e identidade, promovendo os meios de transporte amigos do ambiente (em particular a bicicleta) e explorando oportunidades económicas.

A coerência na passagem dos objectivos específicos e propostas à acção aconteceu de forma não forçada, pois o quadro era suficientemente genérico e estava bem interiorizada pelos actores.

Para sublinhar esta ideia, um dos entrevistados chamou a atenção para a importância de “ter um sonho e subordinar a nossa acção e a nossa estratégia aquele sonho e indo tentando-o concretizar”. O que tornou este exercício interessante do ponto de vista científico, foi a forma como a autarquia usou de forma coerente e equilibrada “as suas diversas esferas de influência de acção (na reabilitação urbana, na reabilitação ambiental, na requalificação do espaço público, nas políticas de educação, na relação com as colectividades)” e como a temática ciclável foi um eixo transversal a todas elas.

As acções desenvolvidas no âmbito do plano, ou a propósito do plano, foram sendo executadas com equilíbrio e com autonomia por parte da autarquia.

Como foi referido por um dos entrevistados, a colaboração da UA para além do estudo, permitiu “continuar a influenciar a evolução do processo, o que não estava previsto, tendo surgido de uma forma espontânea e também por motivação da equipa”.

A continuidade da colaboração, após o estudo, “pressuporia que haveria um envolvimento da atenção à trajectória que de facto não estava programado, nem numa circunstância nem noutra, e que porventura as pessoas não valorizaram”. Este facto não significa que “se esteja a trabalhar mal, porque os resultados são muitíssimo positivos, mas a aliança criativa que se gerou saiu diminuída, se calhar não por vontade deliberada de nenhum dos intervenientes, mas porque não se prestou atenção”.

A forma como a universidade tem vindo a ser chamada pela Câmara da Murtosa, para inúmeras iniciativas, mostra “um grau de respeito, de reconhecimento, mas não é um grau de aprofundamento da relação” o que é um processo natural, pois “sempre se fez assim, mesmo com a evolução conseguida, continua a pensar-se de acordo com o quadro tradicional de pensar o futuro, e de o construir”.

Após a concepção do estudo, a autarquia multiplicou o número de propostas e foi-lhe dando uma intensidade e uma abrangência crescente, quer no número de eventos realizados, nas infra-estruturas que foi oferecendo, no número de parceiros envolvidos, no comprometimento relativamente a apostas, e no destaque nacional e internacional que foi obtendo.

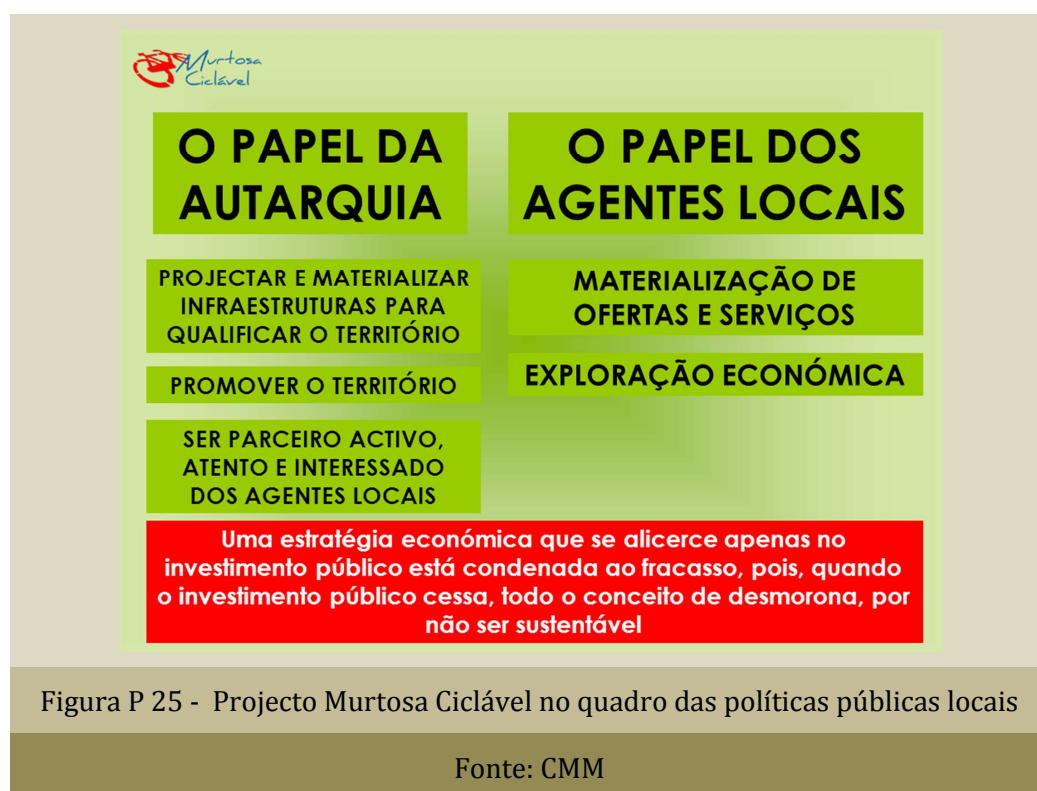


Figura P 24- A bicicleta como elemento identitário na Murtosa II

Fonte: CMM

## CONSEQUÊNCIAS

Uma das condições de sucesso desta abordagem da Murtosa, para além da visão e do quadro de referência, foi a forma como deram coerência ao conjunto de actividades e projectos desenvolvidos, mantendo um equilíbrio entre a expressão externa do projecto (divulgação) e o envolvimento permanentes dos actores locais (que no ponto seguinte será analisado). Numa recente apresentação pública do projecto ficou clara essa dupla dimensão.



Como principais resultados do projecto, e segundo os seus promotores (Europa 2020 - CMM, 2013), assiste-se a “um incremento real da utilização da bicicleta”, não só em termos quantitativos, mas qualitativos, medido pelo facto de algumas personalidades da terra passarem a usar a bicicleta mas, também, pelo crescente número de novas lojas e oficinas de bicicleta, um incremento do “sentido de comunidade, orgulho e sentimento de pertença em relação ao território” e a esta aposta, que pode ser comprovada pela crescente adesão e aumento do número de eventos ligados à bicicleta, pelas várias distinções nacionais e internacionais que a aposta vai tendo, pelo prestígio associado ao facto de ser o município líder nacional na utilização da bicicleta, pelo aumento da atractividade do território, por via das novas intervenções cicláveis e espaços públicos, que se traduzem em reflexos positivos na economia local.

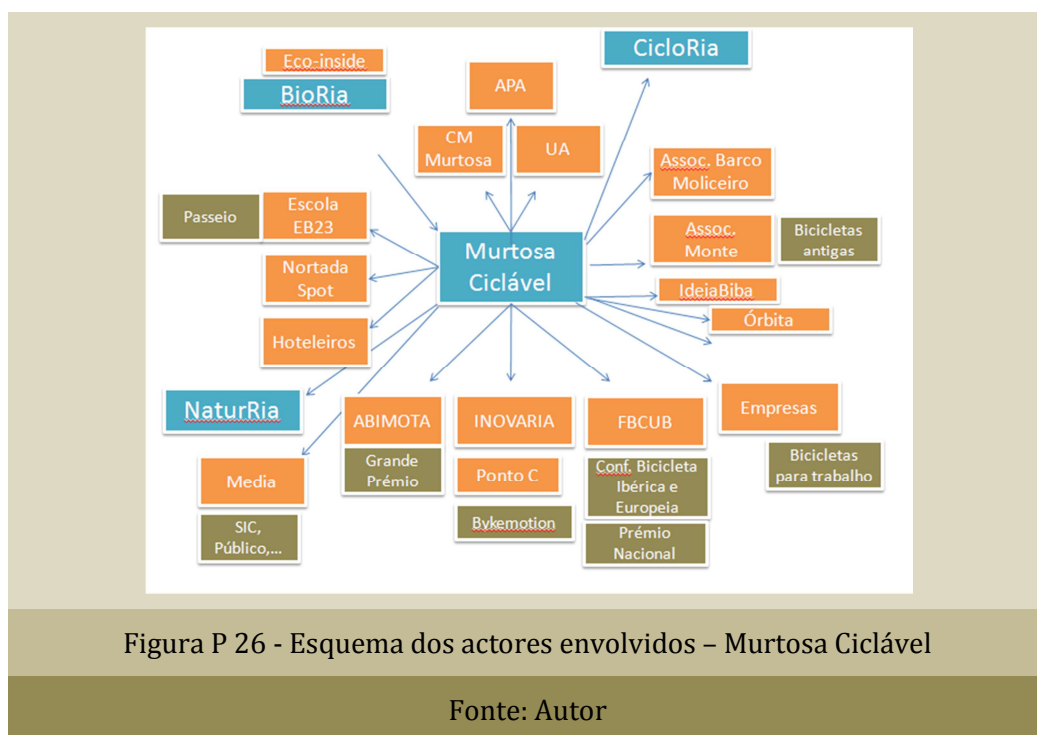
### 7.2.3. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PARTICIPAÇÃO

#### P7. REFORÇAR O PAPEL DOS ACTORES NAS VÁRIAS ETAPAS DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

##### ACTORES QUE INTERVIERAM E EM QUE ETAPAS

A promoção deste exercício de planeamento demonstrou uma atitude de grande envolvimento dos actores, nas diversas fases e para responder a diferentes objectivos.

A metodologia utilizada teve como preocupação a selecção dos actores relevantes e a criação de palcos adequados para a sua auscultação e envolvimento na definição das acções e propostas e no apoio à sua implementação.



##### ACTORES PROMOTORES

A coordenação do exercício tinha uma liderança política, a CMM, uma coordenação científica, a UA, e uma coordenação geral, a APA/IST. Apesar da exiguidade de recursos e da natureza do instrumento, foi possível uma forte articulação entre as diferentes entidades, o que garantiu um bom acompanhamento dos trabalhos e o alcançar dos objectivos definidos.

##### ACTOR QUE EXPRIME OU É PORTADOR DE NECESSIDADES

As escolas do concelho, sobretudo a Escola EB23 Padre António Morais da Fonseca, tiveram um papel activo no exercício, num primeiro momento fornecendo

informação relativamente aos padrões de mobilidade dos seus alunos e funcionários, num segundo momento enquanto participantes de eventos de celebração do uso da bicicleta (por exemplo no Dia do Patrono, envolvendo mais de seiscentas pessoas, sobretudo estudantes), e, numa fase final, na participação em acções pedagógicas sobre a mobilidade sustentável, assim como de concursos de transformação de bicicletas.

#### ACTOR EMPREENDEDOR DE ACTIVIDADES

As associações do concelho, da área desportiva, social e cultural, foram mobilizadas, desde o início do exercício, e foram protagonistas da organização de eventos (por exemplo, o Passeio de Bicicletas Antigas).

Os agentes económicos (hoteleiros e da restauração) mantiveram uma posição expectante, de envolvimento gradual, porventura inicialmente menos crentes nos resultados desta aposta, porque não ia ao encontro da sua oferta tradicional “sol-praia”. Só mais recentemente, os operadores começaram a perceber a importância de oferecerem novos serviços, que incorporem os passeios cicláveis nas margens da Ria, para os quais existem bicicletas e circuitos organizados gratuitos oferecidos pela autarquia.

Um dos novos operadores económicos referiu a este propósito – o da gratuitidade dos serviços – que tal não favorece a percepção do visitante ou turista da importância do serviço prestado, dificultando, por outro lado, a venda de novos serviços semelhantes, mas que sejam pagos.

Das entrevistas efectuadas, ressalta que falta na Murtosa um actor que “articule o território, o alojamento, as bicicletas, os museus e as pessoas” e que crie um produto turístico dirigidos ao turista ciclável ou ao utilizador de bicicleta com fim de lazer e que o promova junto dos potenciais clientes. Apesar de se reconhecer o papel relevante da autarquia, é entendimento dos actores políticos locais que devem ser os actores privados a organizar o produto, pois, segundo estes, são esses que têm experiência na área dos negócios e e podem garantir uma mais eficaz acção.

Segundo os entrevistados, foram feitos alguns esforços no sentido de mobilizar e atrair novos actores económicos, em particular através da eventual criação de uma incubadora de empresas ligadas à temática ciclável. Surgiram, nesse quadro um conjunto de novos actores, nomeadamente na fileira do comércio e reparação de bicicletas, mas existe a percepção de que é necessário atrair outro tipo de actividades.

De fora do concelho, mas com ligação à região foram envolvidos, desde o início, a ABIMOTA (Associação Nacional das Indústrias de Duas Rodas, Ferragens, Mobiliário e Afins), com o objectivo de promover o uso da bicicleta, os promotores do projecto BIORIA e os investigadores ligados à Ria de Aveiro, para ajudarem a desenvolver actividades de ecoturismo (por exemplo, birdwatching) e, finalmente, a INOVARIA, a organização das empresas do cluster de telecomunicações, com sede em Aveiro, para poder ajudar a criar novos produtos e serviços que promovam o uso das TICE nas actividades ligadas à bicicleta. Foi ensaiado algum trabalho destes actores externos com os actores internos, nomeadamente, algumas propostas de certificação de materiais ou de validação de novos produtos, apoiando o trabalho emergente de alguns jovens (empreendedores).

### ACTOR DETENTOR DO CONHECIMENTO, INFLUÊNCIA OU TUTELA

No que concerne à colaboração com os produtos de conhecimento, existe a percepção do desafio que é passar do conhecimento à acção, algo que muitas vezes não ocorre da forma assertiva ou expedita, muitas vezes pelo facto das organizações terem quadros temporais e de intensidade de trabalho diferentes.

Em momentos importantes, sobretudo nos momentos de reflexão, organização de eventos, foram mobilizados os organismos nacionais ligados à mobilidade, IMTT e FPCUB, que partilharam as suas experiências, mas que também foram contribuindo com a sua presença para enaltecer a relevância da aposta da Murtosa.

### ACTOR DIFUSOR DE INFORMAÇÃO

O papel dos media nacionais foi decisivo para impulsionar a mensagem de que a Murtosa estava a produzir um caminho inovador na promoção da bicicleta, pois ampliou a mensagem no exterior, atraindo o foco de atenção, e ao mesmo tempo funcionou como factor de agregação da comunidade em torno de um projecto relacionado com o seu território e que estava a ser objecto de amplo reconhecimento externo.

### RELAÇÃO ENTRE ACTORES

Houve um esforço significativo para que nos momentos críticos, nas fases finais ou de arranque de cada etapa, a comunidade local pudesse conhecer os resultados e dar a sua opinião, tendo sido realizados diversos fóruns que, seguidamente, serão explicitados.



Figura P 27 - Actores envolvidos

Fonte: CMM

Num outro momento, e numa fase posterior à conclusão do estudo, foram produzidos protocolos com hoteleiros, organismos da segurança pública e escolas públicas no sentido de ceder bicicletas para uso das organizações, e estimulado o surgimento de novos actores na área da dinamização económica (Porta da Entrada).

Com base no ensinamento de um conjunto de experiencias mais vastas, a questão da gestão das dinâmicas com actores deveria merecer uma forte atenção e dedicação, mesmo para além do horizonte da elaboração dos instrumentos, algo que uma relação mais regular entre autarquias e universidade poderia ajudar a desenvolver. Esta relação institucional é complexa, pois envolve actores com interesses, motivações e timings diferentes, e exigente porque precisa de tempo e de empatia entre protagonistas, e de objectivos claros, algo que nem sempre se consegue conjugar.

A diversidade de actores e o seu crescente envolvimento no projecto revelam a capacidade de diálogo que a autarquia conseguiu criar. Ainda assim, um dos entrevistados referiu a importância de uma mais eficaz colaboração e articulação entre actores da área económica, eventualmente a atracção de novos actores, o que exigirá um papel mais proactivo da coordenação política - CMM.

### **COMO FOI SUSCITADA A PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES E EM QUE PALCOS**

Desde o início do processo a coordenação do projecto procurou mobilizar os actores relevantes para o exercício, com especial enfoque na percepção do objecto (mobilidade ciclável na Murtosa) e na exigência dos desafios.

Primeiramente, houve um convite inicial feito pela coordenação técnica do projecto a actores externos e internos (INOVARIA, ABIMOTA, Escolas, Empresas ligadas ao sector da bicicleta, bicicleta e lazer) e que iniciaram a sua colaboração, mas no momento seguinte, foi a própria autarquia que passou a liderar essas relações dos actores e a envolvê-los.

Os actores chave foram inicialmente envolvidos em reuniões fechadas, com o objectivo de informar, receber sugestões e mobilizar para a temática. Os resultados obtidos consistiram na definição do conceito a desenvolver, dando origem a algumas das propostas de acção, algumas das quais já se encontram no terreno, nomeadamente as associadas à valorização do património ambiental.

Foi feito um esforço de criação de palcos de diálogo com os actores destinatários, como o objectivo de ouvir a sua opinião e de lhes explicar o que se pretendia como o projecto. Foram assim criados vários fóruns envolvendo autarquia, cidadãos e agentes locais<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> I Fórum Murtosa Ciclável (29FEV08); II Fórum Murtosa Ciclável (5DEZ08); III Fórum Murtosa Ciclável (19 MAR 2010); IV Fórum Murtosa Ciclável (11 MAR 2011); V Fórum Murtosa Ciclável (31 MAR 2012)





Figura P 28 - Fórum Murtosa Ciclável

Fonte: CMM

No que concerne às reuniões públicas foram realizados, durante a elaboração do projecto, dois fóruns públicos abertos à participação da comunidade (posteriormente, já depois de concluída a colaboração da UA no projecto, foram realizadas mais três iniciativas, num total de cinco). O objectivo dessas sessões passava pela apresentação do projecto, dos seus objectivos e das propostas de acção já desenvolvidas, em fase de desenvolvimento ou a desenvolver. Foram sessões amplamente participadas por cidadãos e representantes de organizações locais. Estas foram particularmente úteis pelas críticas e sugestões recebidas, mas também pela possibilidade de explicar a estratégia e mobilizar os cidadãos e agentes para participarem na sua implementação.

Para além disso, realizam-se outros eventos de promoção da mobilidade ciclável, nomeadamente, o Primavera Ciclável<sup>85</sup>, Operação Margem Limpa (associada ao projecto NaturRia) e o passeio das bicicletas antigas (Monte) e eventos pedagógicos - workshops sobre Mobilidade Sustentável dirigidos a alunos do ensino secundário.



<sup>85</sup> 1.ª edição em 19 ABR 2009 e segunda em 29 MAI 2010





Figura P 29 - Eventos de promoção do Murtosa Ciclável

Fonte: CMM

Para além destes momentos de encontro público, o projecto definiu uma estratégia de comunicação, que visou disponibilizar informação aos potenciais utentes (locais ou visitantes) e ainda aos promotores de iniciativas ligadas à temática da mobilidade ciclável/turismo ambiental.

A página de internet do projecto (produzida e gerida pelo município) teve um duplo objectivo, nomeadamente, divulgar o projecto, os seus principais objectivos e peças/acções junto da comunidade local (e também a outras escalas). Por outro lado, pretendeu constituir-se um espaço onde a comunidade local pode exprimir a sua opinião sobre o projecto, complementando o Fórum Murtosa Ciclável. O Blogue Murtosa Ciclável constituiu um “diário” do projecto, onde a evolução das suas várias fases/componentes foram anunciadas e descritas, bem como registadas as referências que a ele são feitas por entidades externas. O objectivo foi constituir um espaço onde a comunidade local ou com ligações à Murtosa possa seguir a realização do projecto e os resultados do mesmo. Tendo em conta a multiplicidade de actores que se desejavam envolver, alguns deles não se situavam no território da Murtosa, identifica-se um esforço de constante divulgação das sucessivas etapas do processo, sobretudo, através das ferramentas digitais (Blogue e site).

Um dos entrevistados refere que a comunicação do projecto, nomeadamente o site, tem de passar a ser uma plataforma integradora de diversos serviços, de venda dos produtos e serviços turísticos do Murtosa Ciclável, que passa da dimensão institucional para uma dimensão económica de estímulo à criação de emprego e riqueza e de articulação de actores e dos seus produtos (hotelaria, alojamento, animação,...).

Os resultados iniciais dessa divulgação foram sobretudo de natureza mediática, com impacto nos meios de comunicação nacionais.

O projecto foi, inicialmente, divulgado no programa 3810 da UA que passava na RTP2, onde a realidade da escola da Murtosa produziu um enorme impacto, pois no final do dia mais de 300 jovens saem ao mesmo tempo da escola. Posteriormente, o projecto teve uma reportagem na SIC, na revista do Público e na rádio nacional (Antena3). Seguiram-se várias notícias em jornais nacionais (JN) e locais (DA).



Figura P 30 - Reportagem nos Media –RTP2, Revista Pública, SIC

Fonte: CMM

A divulgação dos resultados do projecto através da comunicação social permitiu a difusão do carácter inovador do Projecto junto de diferentes interessados (comunidade científica, utilizadores da bicicleta, turistas de natureza, jornalistas/opinion makers) e um maior reconhecimento externo do projecto, que culminou na visita do Presidente da República. Este momento marcou uma mudança no quadro mental de muitos dos actores que passaram a perceber que a aposta na bicicleta era mais do que a recuperação de uma prática habitual, era dar-lhe conteúdo social, de reaproximação e de valorização da sua importância social, e conteúdo económico, de geração e criação de valor.

### CONSEQUÊNCIAS - INFLUÊNCIA QUE A PARTICIPAÇÃO TEVE NO EXERCÍCIO DE PLANEAMENTO

O projecto Murtosa Ciclável foi considerado uma referência na forma como envolveu os actores e como colocou o tema da mobilidade ciclável enquanto elemento central de política pública, facto que foi reconhecido pela coordenação do

Programa da Mobilidade Sustentável, liderado pela Agência Portuguesa do Ambiente e Instituto Superior Técnico.

O destaque foi obtido pela forma como o exercício foi sendo concebido, envolvendo um conjunto de actores previamente seleccionados, e que se tornou numa bandeira local.

As propostas do projecto foram sendo concebidas, através da criação de vários palcos e instrumentos dedicados, e posteriormente, implementadas num equilíbrio de investimentos infra-estruturais e organizativos, que tinham como denominador comum a bicicleta e a mobilidade suave.

É, em parte, resultado do número de utilizadores regulares da bicicleta, cerca de 18%, um valor só comparável às realidades do Norte da Europa e, muito acima, da média nacional (cerca de 0,5%).

O esforço desenvolvido e a qualidade dos valores naturais existentes foram gerando uma crescente atenção por parte dos media nacionais, com destaques regulares que produziram um foco sobre o trabalho produzido e um efeito “bola de neve”.

A autarquia tem a bicicleta presente em todas as suas áreas de actuação, desde a “cultura à educação, da obra pública à obra particular, da requalificação do espaço público”, é um tema que condiciona a reflexão e a decisão política mas, também, a acção dos agentes privados, que são convidados a incorporar “a bicicleta” nas suas estratégias de desenvolvimento, ainda que neste caso, os sinais ainda não sejam muito evidentes. Por outro lado, esta atenção sobre a bicicleta venceu o estigma negativo, existindo hoje “um orgulho de andar de bicicleta na Murtosa, enquanto há uns anos era uma coisa provinciana”.

Do ponto de vista do reconhecimento nacional, importa salientar o facto do município da Murtosa ter sido galardoado em 2009 pela FPBUC, com o prémio nacional ‘Mobilidade em Bicicleta’ no mesmo ano em que Lisboa, também, foi premiada<sup>86</sup>.



Da esquerda para a direita:  
Dr. Cristóvão Teixeira, Presidente do IMTT, Dr. Sá Fernandes, Vereador da Câmara Municipal de Lisboa,  
Dr. Santos Sousa, Presidente da Câmara Municipal da Murtosa e Sr. José Caetano, Presidente da FPBUC.

□ Murtosa -  
Prémio  
Nacional  
'Mobilidade em  
Bicicleta' 2009

Figura P 31 - Prémio Nacional Mobilidade em Bicicleta 2009

Fonte: CMM

<sup>86</sup> <http://www.fpcub.pt/artigos/premio-nacional-mobilidade-em-bicicleta>

A postura relacional da autarquia, de ligação ao mundo, promovendo e estimulando redes de aprendizagem ligadas à mobilidade ciclável, foi também reconhecida como se pode constatar através do facto de lhe ter sido atribuída a organização de relevantes eventos internacionais (congresso Ibérico ‘A bicicleta e a cidade’ -27 Abril a 1 Maio 2012<sup>87</sup>; X Semana Europeia de Cicloturismo 2014<sup>88</sup>).



Outro dos momentos relevantes de consagração, foi a visita do Presidente da República, num dos seus Roteiros das Comunidades Locais Inovadoras, que permitiu que a aposta no projecto “Murtosa Ciclável” enquanto aposta de turismo ambiental ligada à bicicleta, fosse considerado um exemplo nacional.

<sup>87</sup> <http://www.murtosaciclavel.com/pt/Congresso>

<sup>88</sup> <http://www.murtosaciclavel.com/pt/uctmurtosa2014>



Figura P 33 - Roteiro das Comunidades Inovadoras

Fonte: SIC e CMM

A postura de abertura e envolvimento dos diversos actores ligados à temática da mobilidade ciclável e o papel que podem ter na colocação da bicicleta e da mobilidade ciclável enquanto aposta de desenvolvimento económico e opção de mobilidade foi reconhecida, mais tarde, com a aprovação da candidatura do projecto CicloRia ao programa POVT, desenvolvido em parceria com as autarquias de Estarreja, Ovar e Universidade de Aveiro.

#### **7.2.4. LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PLANEAMENTO E DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES**

##### **LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

###### **IDEIA INICIAL**

Este é um exemplo de um projecto inicialmente de promoção da mobilidade sustentável, posteriormente, centrado na promoção da mobilidade ciclável, promovido por uma autarquia que, num quadro de fragilidade da base económica e social do seu território, se envolve politicamente num projecto e que vislumbra ou descobre uma utilidade relevante no seu desenvolvimento e no quadro das suas políticas públicas e opções face ao futuro.

###### **FORMULAÇÃO CLARA E À PARTIDA DO OBJECTO E OBJECTIVOS (ENCOMENDA)**

A importância de reflectir sobre o objecto e objectivo de partida, feito articulando a encomenda inicial, um quadro de referência mais alargado do objecto de partida (território e um programa de transformação), o objecto alargado, construído a partir de análise preliminar do território e dos anseios e expectativas dos promotores.

Esta reflexão pode conduzir a uma redefinição da encomenda, mas a uma mais forte apropriação do seu desenvolvimento pela autarquia e actores, que no caso da Murtosa se traduziu num rebaptizar do projecto, que de Programa de Mobilidade Sustentável da Murtosa se transformou no “Murtosa Ciclável”.

Num segundo momento, com a percepção do potencial, os objectivos do projecto ganharam importância na hierarquia dos objectivos de política pública municipal ganhando foros de visão para o território - “Por novos caminhos, rumo ao futuro” - que passou a figurar como uma bandeira para o futuro da Murtosa, com um duplo significado: a referência aos novos caminhos materiais (cicláveis) e imateriais (novas apostas de desenvolvimento).

###### **ADOÇÃO DE UMA METODOLOGIA CIRCULAR E NÃO-LINEAR**

A forma como a encomenda inicial foi revista, revela a natureza não-linear circular do método, com vários momentos de ponderação, de avanço e recuo, de avaliação intermédia, decisivas para a sua (re)orientação e para os resultados alcançados.

Fundamental para esta postura metodológica, foram os vários momentos de reflexão pública ou semi-pública, com os cidadãos e actores-chave, que foram produzindo correcções à trajectória, envolvendo-se com a sua concepção e sendo mobilizados para a sua posterior concretização.

A concretização célere de algumas das propostas (infra-estruturação e sinalização) e a organização de um conjunto de eventos, que funcionaram como teste ou experiência do conceito (promoção da mobilidade ciclável), geraram a possibilidade de validar o caminho, de obter respostas positivas, gerando um envolvimento crescente da comunidade com o projecto.

O facto deste projecto ter sido produzido em rede, conjuntamente com outros quarenta municípios e quinze centros de investigação, contribuiu também para uma “validação” dos pares e da comunidade de utilizadores.

#### IMPORTÂNCIA DE UM QUADRO DE REFERÊNCIA

A produção de um quadro de referência que organiza os objectivos em cinco grande tópicos, cinco caminhos convergentes, que iluminam a acção pública e a acção de cada um dos actores individuais, foi um dos elementos-chave no projecto, e que hoje ainda funciona como chapéu-de-chuva da acção pública do município da Murtosa,

O quadro de referência clarifica o objecto principal e secundário e organiza cada um dos objectivos específicos, ilustrando a forma como se podem passar à acção, apoiado em conhecimento específico (sectorial ou transdisciplinar) e em exemplos inspiradores.

#### INTEGRAÇÃO, EM CADA ETAPA, DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA (OBJECTO, OBJECTIVO E RESULTADOS)

O equilíbrio da dimensão material e imaterial do objecto e objectivo de planeamento é difícil de concretizar, porque exige competências profissionais distintas, nem sempre presentes no planeamento do território, que balançam entre uma postura de organização física e outra de promoção do desenvolvimento socioeconómico.

A forma como se procurou articular ambas as dimensões, definindo uma macroestrutura infra-estrutural – ciclovias – em torno da qual se viriam a organizar actividade de animação, de promoção do uso, valorizando os saberes e competências locais, técnicos e científico-tecnológicos sobre o território, foi um dos resultados relevantes do projecto.

Este facto foi tanto mais relevante quanto se materializou num concelho que, sendo de dimensão reduzida e vivendo dificuldades pela fragilidade da sua base económica de apoio, soube encontrar uma nova área de aposta, valorizando o ambiente (Ria e natureza) e a mobilidade sustentável como elemento central da sua aposta de desenvolvimento.

Um dos sinais dessa articulação e da sua coerência foi a sequência de actividades realizadas e o seu impacto, não só imediato, mas no quadro das orientações de política local, na qualificação da trajectória de desenvolvimento do território da Murtosa com base na valorização dos seus recursos ligados à mobilidade (bicicleta e percursos cicláveis) e nas suas características (ria e natureza). Para além disso, houve um esforço de articulação de saberes vários ligados à ciência, tecnologia, design, economia e às ciências sociais e de colocar em diálogo actores diferentes, que passaram a descobrir áreas de interesse comum.

#### MOBILIZAÇÃO, EM CADA ETAPA, DE INFORMAÇÃO QB

A forma gradual e orientada como foi sendo produzida informação para o projecto foi uma condicionante face à exiguidade de meios mas foi, também, uma forma de responder mais assertivamente às necessidades.

A informação recolhida não se destinava, no entanto, exclusivamente para o produto da encomenda, o estudo, mas sobretudo para o processo de interacção entre actores. A informação e a comunicação regular de

actividades foi gerando um crescente interesse, quer junto da comunidade, quer dos media, o que foi um factor de grande visibilidade do projecto.

#### **DISTINÇÃO, EM CADA ETAPA, ENTRE O ESSENCIAL E O SECUNDÁRIO**

A forma como a encomenda foi reinterpretada, permitiu que a autarquia conseguisse dispôr de um instrumento orientador, ao qual conseguiu em vários momentos, articular e ligar um conjunto de projectos complementares, o que contribuiu para reforçar a aposta mas, também, para dar visibilidade a cada uma das iniciativas, que isoladamente não a conseguiriam ter. Acontece que as opções ao longo do exercício e nos anos subsequentes, foram feitas de modo equilibrado e coerente, o que permitiu que o prestígio alcançado fosse consecutivamente reforçado, o que tem levado ao assumir crescentes responsabilidades.

A assertividade das apostas e o seu reconhecimento levaram a que hoje em dia se assista a um redobrado interesse da comunidade pela questão da bicicleta, como um desafio para o desenvolvimento económico, crescente procura de turista, sobretudo no período de Verão, e um reforço do sentido de pertença, especialmente junto da comunidade mais jovem.

#### **ARTICULAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO (ENCOMENDA, ESTRATÉGICA, OPERATIVA) E A ACÇÃO**

Uma das condições de sucesso desta abordagem da Murtosa, para além da visão e do quadro de referência, foi a forma como deram coerência ao conjunto de actividades e projectos desenvolvidos, mantendo um equilíbrio entre a expressão externa do projecto (divulgação) e o envolvimento permanentes dos actores locais (que no ponto seguinte será analisado).

#### **IDEAIS FINAIS**

Do ponto de vista metodológico, a maior dificuldade advém da necessidade do município necessitar de ganhar escala para que o seu esforço se traduza noutros resultados. Importa, sobretudo, trabalhar a relação material e imaterial, alargando o território pertinente, por exemplo, a outros municípios da Ria, e estimulando novos produtos e serviços ligados à bicicleta e mobilidade ciclável, designadamente, a atracção de empresas que os possam prestar, a captação de públicos e clientes, e incentivando novas formas de governança entre actores.

### **LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES**

#### **LEITURA INICIAL**

Este foi um exercício concebido num amplo entendimento do conceito de participação na sua tripla dimensão, como forma de legitimação democrática (envolvimento dos actores), de capacitação de actores e de aumento de eficácia do planeamento (valorização dos meios e motivações dos actores).

**PARTICIPAÇÃO NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO SEJA FEITA DE FORMA GRADUAL, SELECTIVA E ORIENTADA & ENVOLVIMENTO DOS ACTORES LOGO DESDE O INÍCIO E NOS MOMENTOS CRÍTICOS**



A selecção de actores foi bem definida, envolvendo um leque diversificado, de âmbito local, regional e internacional.

#### ESFORÇO DE PEDAGOGIA E INTEGRAÇÃO DE OPINIÃO DOS DIFERENTES ACTORES, ATRAVÉS DA CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS E DE PALCOS DE DIÁLOGO ABERTO, TRANSPARENTE E CUIDADO

Tratou-se de um exercício conceptualmente ambicioso, com objectivos socialmente construídos pelos promotores e demais actores, que deram corpo a um quadro de referência colectivo inovador e à correcção da encomenda e a um equilibrado conjunto de instrumentos e palcos, em várias etapas do exercício, que geraram um grau elevado de interacção com os actores (informação, auscultação, envolvimento e cooperação).

No quadro dos palcos e instrumentos, salientam-se os fóruns e eventos de dinamização e, pelo seu impacto, o papel dos media nacionais.

Apesar de tudo, identificaram-se alguns actores que revelam alguma inércia e passividade, o que exige um esforço redobrado de envolvimento.

#### DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO DE FORMA DETALHADA, ATEMPADA E DE FÁCIL COMPREENSÃO & APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO NA CONCEPÇÃO DAS ACÇÕES E PROPOSTAS DE PLANEAMENTO, ALINHANDO MEIOS E MOTIVAÇÕES

A metodologia de co-criação é uma corrente de pensamento relativamente minoritária, não tendo grandes adeptos em Portugal, e que tem na escola de planeamento de Aveiro um corrente importante.

A promoção da participação dos actores ao longo destes anos contribuiu para criar um amplo consenso entre actores, algo que é possível constatar pela elevada adesão aos vários eventos de debate e de concretização das iniciativas.

#### IDEIAS FINAIS

Por último, esta dinâmica contagiou os municípios vizinhos e, por sugestão do município de Estarreja, foi organizada conjuntamente com o município de Ovar e com a Universidade de Aveiro uma candidatura bem-sucedida, no âmbito das Acções Inovadoras de Mobilidade promovidas pelo POVT/QREN.

Importa ressaltar que, por detrás destes resultados esteve uma mudança na atitude da autarquia perante os recursos que dispunha (tradição e condições naturais favoráveis) e perante a forma de pensar o futuro do território e do desenvolvimento, tendo demonstrado uma assinalável vontade política à qual aliou a capacidade de alinhar os seus mais relevantes investimentos em torno de uma nova 'trajectória de desenvolvimento' ligada ao lazer, natureza e 'bem-estar'. Por último, há que referir que esta autarquia percebeu que não o poderia fazer de um modo isolado, tendo criado redes nacionais (começando com os vizinhos) e internacionais para fortalecer o seu potencial e para aprender e trocar experiências.

## 7.3. CASO 2- PROJECTO 'CICLORIA'

### 7.3.1. CONTEXTO

O projecto CICLORIA surgiu na sequência do projecto Murtosa Ciclável e resultou de uma candidatura ao Instrumento da Política de Cidades Polis XXI, Acções Inovadoras para a Acessibilidade e Mobilidade Urbana, aprovada pelo Programa Operacional de Valorização do Território (POVT)<sup>89</sup>.



Figura P 34 - Acções Inovadoras para a Acessibilidade e Mobilidade Urbana - POVT

Fonte: site POVT

A candidatura conjunta dos municípios de Estarreja, Murtosa e Ovar ao Programa Operacional Valorização do Território foi realizada no âmbito do Eixo IX do POVT, dedicado ao apoio ao desenvolvimento de Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano, na temática da Acessibilidade e Mobilidade Urbana, em particular ao abrigo da alínea c) referente a operações que se realizem em aglomerados que: “demonstrem ser um território pertinente para os resultados que se pretendem alcançar, em particular quanto ao potencial de replicação das soluções implementadas” (Regulamento das Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano, temática da Acessibilidade e Mobilidade Urbana).

A iniciativa surgiu na sequência de projectos semelhantes desenvolvidos na região de Aveiro e também do facto de possuir indicadores que provam que é uma das mais relevantes em termos da utilização da bicicleta a nível nacional, quer em número de utilizadores, quer no peso relativo do modo ciclável no total dos modos de deslocação.

A criação de parceria entre actores promotores, CM Ovar, Murtosa e Estarreja e Universidade de Aveiro para a elaboração da candidatura foi definida por cinco razões (Candidatura ao POVT, 2008):

- Em primeiro lugar, estes municípios tinham a Ria de Aveiro como elemento comum, apesar de disporem de elementos naturais com características

<sup>89</sup> <http://www.povt.qren.pt/>

diferenciadas, com percursos ribeirinhos, marginais à Ria, percursos rurais (Baixo Vouga lagunar), mas partilhando o seu elevado valor ambiental.

- Em segundo lugar, a ocupação urbana nos três municípios apresentava um padrão semelhante, sendo caracterizada por uma ocupação dispersa de média/baixa densidade (à excepção dos centros urbanos, sede de concelho), com orografia semelhante, esbatendo a noção de fronteira entre os municípios.
- Em terceiro lugar, existia um padrão semelhante de mobilidade, com um peso significativo dos modos suaves nas deslocações casa-trabalho ou casa-escola.
- Em quarto lugar, tem existido um esforço de dotação, nos seus territórios, de condições para a utilização da bicicleta, o que permite equacionar uma visão integradora das abordagens, reforçando uma perspectiva de rede ciclável supra-municipal.
- Por último, a Universidade de Aveiro tem estado envolvida no desenvolvimento de um vasto conjunto de projectos de investigação sobre os municípios em causa, em especial no domínio da mobilidade (Projecto da Mobilidade Sustentável da Murtosa);

O projecto nasceu também num contexto de grande densidade institucional, de reforço da ligação entre a Universidade de Aveiro e a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA) no âmbito da iniciativa PRAGORA - Programa de Apoio à Governança da Região de Aveiro, e também de preocupação intermunicipal com a Ria de Aveiro e com a sua mobilidade, tendo sido pioneira na elaboração do Plano de Ordenamento - Unir@Ria e na definição, nesse quadro, de uma rede de vias ecológicas cicláveis, vias cicláveis ribeirinhas. Alguns anos mais tarde, e já recentemente, a região deu seguimento a essa preocupação com a elaboração do Plano Intermunicipal de Mobilidade da Região de Aveiro (PIMTRA)<sup>90</sup>.

Por outro lado, o tema da mobilidade ciclável tem vindo a ganhar um crescente interesse, quer do ponto de vista da criação de redes cicláveis à escala europeia, quer do ponto de vista dos impactos sociais e económicos que ela pode gerar.

Vários autores (Lumsdon, 2003) mostram a relevância do conceito de lazer e turismo ciclável, enquanto actividade que mobiliza visitantes/turistas que se deslocam de bicicleta, em férias ou em lazer, de forma independente ou fazendo parte de viagens organizadas, que pode incluir o uso de outros transportes e recorrer a alojamento formal ou informal.

---

<sup>90</sup> Documentação pode ser obtida em:

[http://www.regiaodeaveiro.pt/PageGen.aspx?WMCM\\_PaginaId=29289&projectoId=25](http://www.regiaodeaveiro.pt/PageGen.aspx?WMCM_PaginaId=29289&projectoId=25)



Figura P 35 - Rede Europeia EuroVelo

Fonte: site POVT

Estudos recentes produzidos pelo Parlamento Europeu (DGIP, 2009) mostram que a actividade do turismo e lazer ciclável representa 2.8 mil milhões de viagens na Europa (26 milhões das quais correspondem a viagens de turismo) e um valor aproximadamente de 54 mil milhões de euros (DGIP 2009), sendo fundamental para o seu desenvolvimento a criação de uma rede europeia de ciclovias (EuroVelo) que totaliza mais de 66 mil Km (75% dos quais já construídos) que atinge 12.5 milhões de viajantes e um impacto económico de cerca de 4,4 mil milhões de euros. Curiosamente esta rede só inclui um pequeno troço nacional, no sul do país<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> Documento pode ser obtido em: [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/iron-curtain-trail/files/ep\\_studyeurovelo\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/iron-curtain-trail/files/ep_studyeurovelo_en.pdf)

### 7.3.2. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

#### P1. FORMULAÇÃO CLARA E À PARTIDA DO OBJECTO E OBJECTIVOS (ENCOMENDA)

##### ENQUADRAMENTO DA ENCOMENDA - MOTIVAÇÃO

O Projecto Cicloria representou uma oportunidade de contribuir de uma forma inovadora para os objectivos da mobilidade sustentável na região de Aveiro, tendo a ambição de contribuir para “mudar o padrão de mobilidade urbana afirmando, de modo criativo, o potencial da região de Aveiro para a promoção dos modos suaves de mobilidade”, o que implicava uma forte articulação dos actores e dinâmicas na região de Aveiro ligadas à bicicleta.

A parceria entre a CM Ovar, Murtosa e Estarreja e Universidade de Aveiro juntava motivações diferentes mas complementares.



Figura P 36 - Projectos inspiradores – Bioria e Plano de Ecopistas de Ovar

Fonte: CME e CMO

A autarquia da Murtosa pretendia dar seguimento ao seu trabalho da Murtosa, e criar escala, que permitisse que a oferta da rede ciclável tivesse expressão e a promoção conjunta ser mais eficaz e chegar ao maior número de utilizadores. No caso de Estarreja, a autarquia pretendia valorizar os projectos de turismo e visitação da natureza em que tem estado envolvida, em particular o BIORIA<sup>92</sup>. Finalmente a câmara municipal de Ovar desejava reforçar a aposta ciclável, na sequência da encomenda do instrumento de planeamento municipal dedicado à promoção da bicicleta, o Plano Municipal de Ecopistas de Ovar.

<sup>92</sup> <http://www.bioria.com/>

Ainda assim, importa sublinhar na análise das motivações para o projecto, a ponderação com outras motivações, que de alguma forma podem concorrer com as primeiras. Como referiu um dos entrevistados, a autarquia da Murtosa tinha uma dinâmica em andamento, o Murtosa Ciclável com um destaque e impacto relevante. A de Estarreja tinha o BioRia, um projecto já estruturado e com resultados, para além disso tinha outros projectos alinhados com a dimensão ambiental (Eco-parque Industrial e mais tarde a Eco-cidade de Estarreja). E, por último, a de Ovar estava a dar os primeiros passos com o Plano da Rede Ciclável Municipal e com os projectos da rede ciclável atlântica.

No caso da Universidade, o projecto foi visto como uma oportunidade de criar um processo de divulgação de conteúdos e métodos de planeamento territorial, utilizando a promoção da mobilidade ciclável como motivação de lazer e turismo, como elemento de articulação disciplinar, territorial e institucional e um processo de envolvimento colectivo e de valorização do conhecimento (científico) como elemento de qualificação da acção.

A proposta defendia, assim, uma abordagem integrada das dimensões ambiental, económica e social da mobilidade, tendo a bicicleta como elemento âncora e a Ria de Aveiro como território de experimentação, já que a filosofia que se propôs era a de um projecto-piloto, que pudesse ser desenvolvido e, com base na experiência, replicado na região e no país.

O factor de agregação dos actores municipais tinha como denominador comum o território, que poderia permitir dar escala necessária para promover uma abordagem no domínio da mobilidade ciclável, sobretudo ligada ao lazer e turismo, havendo a ideia que a Ria de Aveiro, “seria o espaço ideal para a replicação das aprendizagens, era um espaço territorial e institucionalmente mais complexo”.

Por último, tratando-se de um programa de financiamento, havia a motivação de encontrar no interlocutor (DGOTDU e POVT) o apoio financeiro e técnico para dar resposta ao desígnio e aos projectos que a candidatura propunha.

## **PERTINÊNCIA DA ENCOMENDA**

O projecto CicloRia procurou responder a um desígnio regional, que era tirar partido da potencialidade da sub-região Baixo-Vouga para a promoção do modo ciclável, em particular pelo facto de ser a região do país com maior taxa e número de utilizadores de bicicleta do país (%), mas também aquela que dispõe de melhores condições orográficas e naturais para favorecer a deslocação ciclável dia-dia e a de motivação de lazer e turismo.

Por outro lado ainda, a qualidade dos actores ligados à bicicleta existentes na região, quer promotores, municípios e a universidade, quer actores regionais (ABIMOTA e INOVARIA) que locais, auguravam uma combinação para que a candidatura tivesse sucesso, mesmo perante a complexidade do desafio.

Por último, o projecto poderia ajudar para gerar novas actividades económicas ligadas à mobilidade ciclável e às actividades complementares, à valorização do conhecimento científico e tecnológico sobre a bicicleta, o território e as actividades (cultura, lazer e turismo).

Pretendia-se que o projecto fosse uma forma de mostrar como as comunidades locais podem ser indutoras e parceiras da mudança.

## OBJECTO

Na sequência da candidatura ao POVT promovida pelos municípios de Murtosa, Ovar e Estarreja, é aprovado o projecto CicloRia pela DGOTDU/POVT.

A candidatura aprovada tinha como objecto um programa de promoção e desenvolvimento da mobilidade ciclável com motivação de lazer e turismo nos municípios de Murtosa, Ovar e Estarreja, contendo estudos, plano físico, projectos e obras, organização de eventos e gestão de actores locais. Tratava-se assim de um aposta que envolvia autarcas, investigadores, técnicos municipais, agentes locais e comunidades pela promoção da mobilidade ciclável e pela valorização dos recursos territoriais, competências e saberes.

O projecto “CicloRia” estabeleceu como conceito fundamental da intervenção um conjunto de operações (candidatura POVT, 2008):

- Definição de um sistema de vias cicláveis de carácter urbano e ribeirinho (com os equipamentos e infra-estruturas de apoio adequados) e a selecção de áreas/troços para o desenvolvimento de acções experimentais;
- Oferta de um sistema de bicicletas de utilização colectiva (em sistema “rent-a-bike”) em cada área de intervenção onde vão ser desenvolvidas as acções experimentais;
- Organização de circuitos temáticos cicláveis, baseados no desenvolvimento de estudos de identificação dos elementos marcantes do património natural, cultural e científico, susceptíveis de serem valorizados enquanto factores de atracção;
- Produção e organização de conteúdos em suportes digitais (Web – Site e Blogue - <http://cicloria.blogs.sapo.pt/>, GPS, Audio/Vídeo), em papel (brochuras, folhetos,...) e em placards informativos, orientados para os diferentes tipos de utilizadores (escolas, turistas, residentes,...).
- Organização de eventos de animação dos projectos experimentais;
- Promoção de acções de fomento de empreendedorismo na área da mobilidade ciclável, do ecoturismo e de áreas afins, com o apoio da Incubadora de Empresas da Universidade de Aveiro

Um dos entrevistados referiu que na definição do objecto talvez se tenha desvalorizado a complexidade da encomenda (o número, diversidade e ambição), do quadro institucional em presença (três autarquias e a Universidade) e do financiador (exigência burocrática). De facto, o objecto em presença exigia uma enorme capacidade de ligar a concepção com a acção dos diferentes tipos de instrumentos, e entre cada um deles, e equilibrar os diferentes interesses e motivações dos actores promotores.

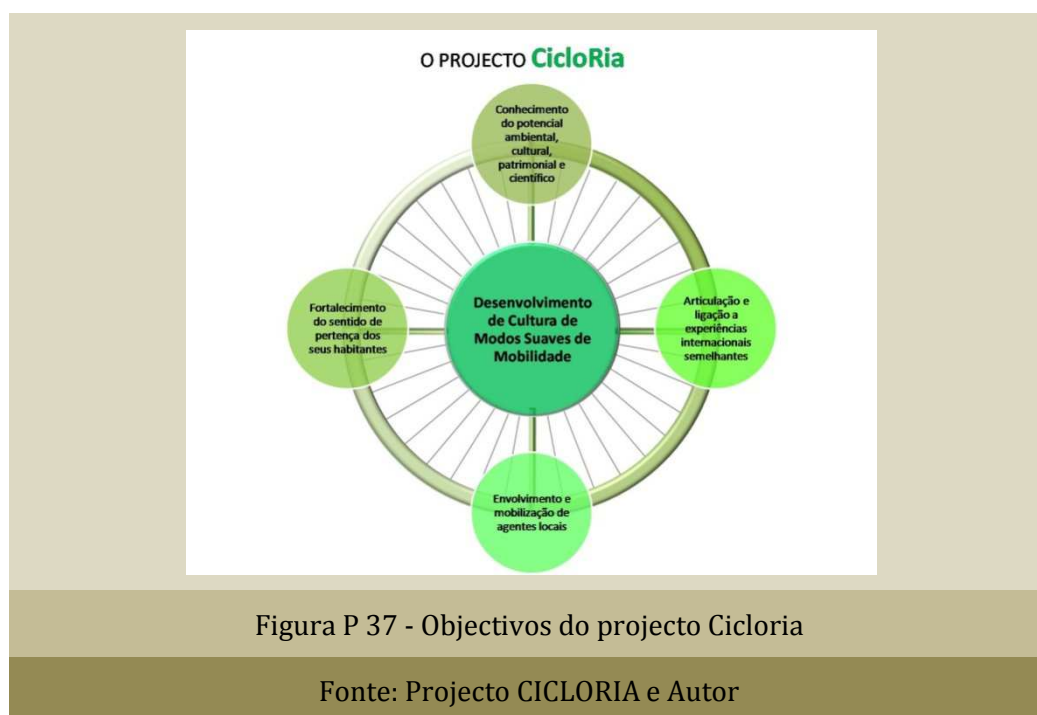
Por outro lado, tratando-se de uma operação financiada, o objecto da encomenda revelou-se instável, pois durante uma parte significativa do seu desenvolvimento, apesar da aprovação do financiamento global, não era certo o financiamento de todas as iniciativas da operação.

## OBJECTIVOS

O projecto visou promover uma rede material (infra-estrutural) e imaterial (eventos, actores e organização) de dinamização da mobilidade ciclável com motivação de lazer e turismo na Ria de Aveiro, numa primeira fase dirigida aos municípios da Murtosa, Ovar e Estarreja.

Como objectivos específicos, a candidatura do projecto identificou os seguintes:

- Estimular o uso da mobilidade ciclável, seja numa lógica de deslocação diária, seja com motivação de turismo e lazer;
- Potenciar as condições naturais e culturais da região, o conhecimento empírico, científico e tecnológico como uma oportunidade de promover o uso da mobilidade ciclável na região de Aveiro;
- Dinamizar a oferta de serviços de lazer e animação para potenciar a fruição dos circuitos cicláveis, valorizando os elementos patrimoniais construídos, naturais e culturais e mobilizando os actores locais;
- Articular a mobilidade ciclável com outros modos de transporte (integração intermodal);
- Atrair novos actores económicos para se fixarem na região dinamizando projectos à volta do micro-cluster da 'bicicleta & lazer' envolvendo os actores institucionais mais relevantes (tecnologias, indústria das bicicletas e da ciência);
- Estimular a integração dos conceitos e princípios do projecto junto dos mais jovens, trabalhando com as escolas;
- Integrar este processo de aprendizagem em redes nacionais e internacionais.





Com base nestes objectivos, a candidatura ao POVT estabeleceu um conjunto de metas a atingir:

- Aumento em 30% do número de alunos que usam regularmente a bicicleta;
- Redução do peso das deslocações automóveis em 5%;
- 21 Km de ciclovias construídas (áreas de experimentação);
- 3 Centros de Acolhimento e Informação para a mobilidade Ciclável (áreas de experimentação);
- Número de alunos envolvidos nas acções do projecto (100% no ensino secundário; 75% do 2.º e 3.º Ciclo; 50% 1.º Ciclo);
- 13 acções de animação e divulgação nas escolas (Festa Ciclável da Ria de Aveiro; 3 acções Oficina na Escola; 9 acções – programa Pedagógico para a Mobilidade Ciclável – 1.º ciclo, 2.º/3.º ciclo e secundário em cada município)
- Acções de promoção de uma vida saudável (Mobilidade em modos suaves e a Obesidade Infantil) – 100% da população escolar
- População servida pela operação (25.000 habitantes), da cidade de Ovar, vila da Murtosa e vila de Pardilhó (Estarreja);
- Aumento significativo do número de visitantes e utentes das ciclovias;
- Aumento na dinâmica da Restauração, Comércio e Hotelaria
- Aumento do número de empregos (directos e indirectos)
- Aumento do número de empresas criadas (directas e indirectas)
- Visibilidade da região – nos media e em revistas da especialidade, pelo carácter inovador do projecto

Uma análise aos objectivos definidos, com base na auscultação de alguns dos actores envolvidos, permite identificar diferentes tipos de objectivos. Um dos objectivos estava centrado no território, na sua valorização enquanto motivação para a deslocação (pontos de interesse) ou na criação de condições infra-estruturais para a circulação da bicicleta (pistas, sinalética, estacionamento e intermodalidade). Outro, dirigido para a forma de deslocação, isto é, para a oferta de bicicletas. Um terceiro e último, na criação de conteúdos para promover o uso (junto das escolas) e atrair visitantes ou novas empresas (organização de eventos).

No que concerne ao peso de cada um dos objectivos, foi assumido na candidatura que a questão da intervenção infra-estrutural no terreno, não era a questão essencial do projeto (Quadro P02), seguindo as orientações da EU/QREN, absorvendo somente cerca de 1/3 dos recursos, sendo os restantes ligados à dimensão imaterial, de promoção da mobilidade ciclável e da sensibilização.

Quadro P 2 - Investimentos do projecto CicloRia

<b>PRODUÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO</b>	<b>Valor global</b>
1. INVENTARIAÇÃO DE RECURSO E POTENCIAIS	96.000,00
2. ORGANIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO	30.000,00
3. ANIMAÇÃO	64.000,00
<b>EVENTOS</b>	
4. Oficina na Escola	12.000,00
5. Organização de Workshops/Seminários Técnico Científico	30.000,00
6. Festival Ciclável da Ria de Aveiro	30.000,00
<b>INFRA-ESTRUTURA E EQUIPAMENTOS</b>	
7. Projectos de Pistas Cicláveis/Pedonais /Equipamentos	210.000,00
8. Execução de Obra	309.000,00
9. Aquisição de Bicicletas	57.000,00
10. Aquisição de Equipamento Informático	15.000,00
<b>PRODUTOS FINAIS DE COMUNICAÇÃO</b>	
11. Produção de software e colocação de informação em GPS	50.000,00
12. Produção de SIG	10.000,00
13. Produção e Gestão do Site do Projecto	6.800,00
14. Produção e Impressão de Brochuras/Folhetos	20.000,00
15. Produção e Impressão de um Guia	20.000,00
<b>COORDENAÇÃO</b>	
16. Coordenação e gestão do projecto	30.000,00
17. Divulgação do projecto	10.000,00
18. Elaboração da candidatura	5.000,00
19. Gastos Gerais	17.200,00
<b>TOTAL DO INVESTIMENTO</b>	<b>1.022.000,00</b>

Projecto CicloRia (2009)

Numa avaliação crítica dos objectivos, pode concluir-se que terá havido, por um lado, algum excesso de ambição na sua definição, tendo em conta o tempo disponível (um ano e meio), o contexto de intermunicipalidade, com a consequente forma diferenciada como cada um dos parceiros se revia nos objectivos e acreditava no projecto e a sua hierarquização e encadeamento, o que fazia com que não sendo atingidos se alguns comprometessem outros. Por outro lado, a prioridade foi dada à dimensão imaterial, e foi sobre essa que o financiador (POVT) começou a criar dificuldades ao financiamento, contrariando aquilo que era a lógica do projecto e do QREN.

A propósito do entendimento da complexidade dos objectivos do projecto e das diferenças de postura das entidades financiadoras, um dos entrevistados recordou que comparativamente ao projecto “Murtosa Ciclável”, houve uma diferente postura da entidade financiadora, com outra sensibilidade, e mesmo perante alguma incompreensão houve uma “oportunidade reveladora” para o seu esclarecimento. Pelo contrário, neste projecto, a entidade financiadora, o POVT, “revelou sempre uma imensa dificuldade em perceber o que este projeto podia ser”, nunca dando possibilidade para que houvesse a “oportunidade reveladora”, o momento e a sensibilidade dos interlocutores para entender a explicação. Curiosamente, a entidade que o tinha aprovado, DGOTDU, tinha dado essa

oportunidade, ainda numa fase prévia à candidatura, tendo conseguido perceber o objectivo do projecto, o que levou a que o pontuasse de forma elevada na avaliação do financiamento.

Tendo em conta o carácter de projecto-piloto, de projecto-semente e de experimentação, deveria ter havido alguma moderação na ambição dos objectivos, para que “os que fossem plantados tivessem tempo para germinar” e uma outra postura e sensibilidade do financiador do projecto face ao contexto.



## PRODUTOS

Para concretizar o conjunto de objectivos atrás estabelecidos, estavam previstos um conjunto de produtos. Para os concretizar foi mobilizado um investimento total de 1 milhão de euros, financiado a 85% pelo POVT.

Quadro P 3 - Intervenções do projecto Cicloria

<b>INFRA-ESTRUTURA E EQUIPAMENTOS</b>
PROJECTOS DE PISTAS CICLÁVEIS/PEDONAIS /EQUIPAMENTOS
EXECUÇÃO DE OBRA (Vias cicláveis, Equipamentos de Apoio, Placards de informação, Sinalização (área de experimentação))
SISTEMA ALUGUER DE BICICLETAS (Aquisição de Bicicletas, Estacionamento, Sistema “Rent-a-bike”)
<b>PRODUÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO</b>
INVENTARIAÇÃO DE RECURSO E POTENCIAIS (Estudos Fauna e Flora, Estudos Cultura e Património, Levantamento de Campo)
ORGANIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO (Definição e Organização de Circuitos Temáticos)
ANIMAÇÃO (Produção de Programa de Animação (Agentes Locais); Produção de Programa Pedagógico para a Mobilidade Ciclável)
<b>EVENTOS</b>
OFICINA NA ESCOLA
FESTIVAL CICLÁVEL DA RIA DE AVEIRO
ORGANIZAÇÃO DE WORKSHOPS/SEMINÁRIOS TÉCNICO CIENTÍFICO
<b>PRODUTOS FINAIS</b>

PRODUÇÃO DE SOFTWARE E COLOCAÇÃO DE INFORMAÇÃO EM GPS
PRODUÇÃO DE SIG
PRODUÇÃO E GESTÃO DO SITE E BLOGUE DO PROJECTO
PRODUÇÃO E IMPRESSÃO DE BROCHURAS/FOLHETOS
PRODUÇÃO E IMPRESSÃO DE UM GUIA
DIVULGAÇÃO DO PROJECTO

Fonte: Candidatura POVT (2008)

### **FORMA DE PRODUÇÃO E CLAREZA DA ENCOMENDA**

A encomenda resulta de um processo de negociação entre parceiros, autarquias e UA, e no desenho de uma proposta a financiamento. Nesse sentido, ela possui um carácter relativamente rígido, passível de alterações mas de carácter pontual, não de filosofia.

O projeto surge, inicialmente, por sugestão da autarquia de Estarreja com a preocupação de alargar a área territorial de intervenção da mobilidade suave, saindo da base concelhia e ir um pouco mais longe, valorizando as áreas de orografia plana e as características naturais da Ria de Aveiro.

O primeiro esforço de conceptualização da candidatura foi produzido pela UA que ajudou a dar corpo à ideia original, clarificando a área de intervenção, que passou a incluir Estarreja, Murtosa e Ovar, pois eram os que em termos orográficos estavam aqueles mais próximos. Com base em reuniões técnicas e em trabalho em rede foi possível ir afinando a sistematização teórica, a definição dos objetivos e ir apurando as propostas que iriam dar corpo à candidatura.

O promotor da ideia, com o acordo dos demais parceiros, entendeu convidar a Murtosa a figurar como líder do consórcio, pois era o município com mais experiência, por estar mais desenvolvida a sua aposta ciclável.

Esta forma de concepção da encomenda, baseada numa candidatura a financiamento, encerra em si mesma um conjunto de riscos, fundamentalmente associados ao seu carácter rígido e à dificuldade de receber alterações face a uma série de imprecisões e à postura burocrática do financiador, durante a execução do projecto.

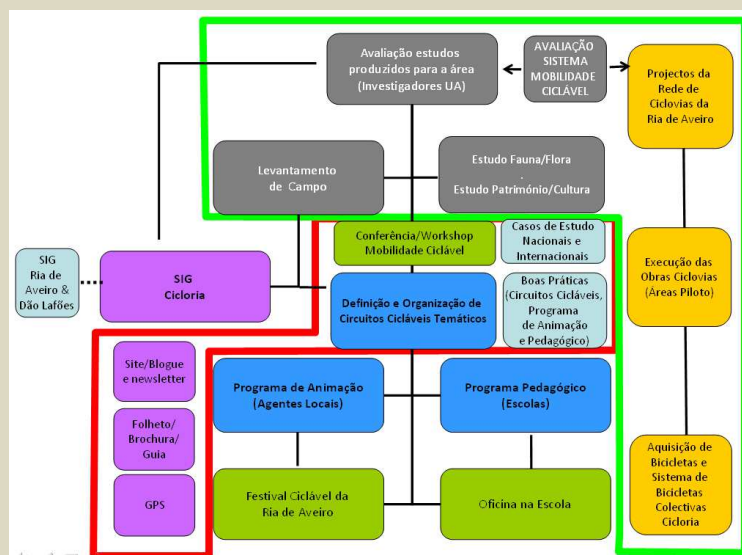


Figura P 39 - Esquema metodológico do Projecto CicloRia (2008)

Fonte: Candidatura ao POVT (2008)

Ainda assim, no desenvolvimento do projecto, a equipa que trabalhou na concepção da encomenda, de que o Doutorando fez parte, não foi a mesma que a desenvolveu por razões profissionais, uma das quais relacionada com esta investigação doutoral, o que gerou algumas nuances no entendimento do objecto, objectivo e produtos.

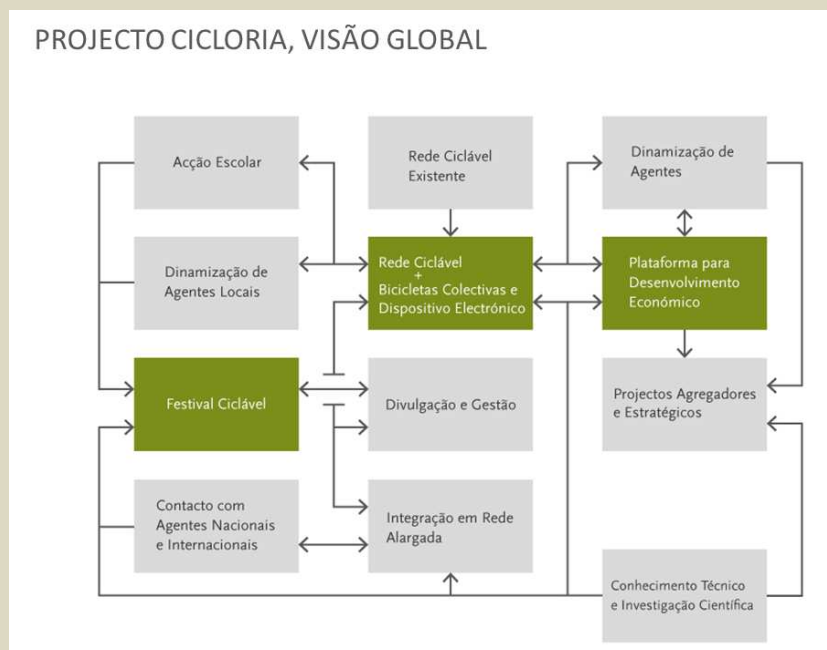


Figura P 40 - Esquema metodológico do Projecto CicloRia (2009)

Fonte: Equipa UA (2009)

Das entrevistas efectuadas, resulta a ideia de que a proposta inicial estava mais centrada “na visão estratégica, no conhecimento da realidade socioeconómica, na mobilização dos actores, na criação de condições para que apareçam dinâmicas”, mas “sem pressa na concretização ou orientação directa ou concreta para a acção pública”, enquanto a segunda, a que foi implementada, estava “mais preocupada com a materialização do objecto, com o conhecimento da realidade física, com a definição mais precisa de objectivos, no balizar e disciplina na acção, sem graus de liberdade, na responsabilização dos actores públicos, numa certa imposição da acção (ou de propostas)”.

Comparativamente ao exercício anterior, o objecto e objectivo tem uma natureza semelhante ao do Murtosa Ciclável, mas num contexto de maior complexidade institucional, pois envolve três autarquias com entendimentos e prioridades distintas.

A compreensão do alcance dos objectivos não foi clara, pelo que logo desde o início se sentiu uma menor identificação dos parceiros com o projecto, que com o decorrer do exercício foi aumentando.

## **CONSEQUÊNCIAS**

Mais do que a clareza da encomenda, o que aqui esteve em causa, foi um diferente entendimento do contexto e da sua crescente complexidade, face a exercícios anteriores, e da forma como se alcançavam os objectivos, no fundo um diferente entendimento do planeamento do território.

Como se referiu no início, o projecto foi entendido também como uma oportunidade de promover a divulgação de conceitos e metodologias de planeamento territorial. Por um lado, existia uma postura centrada na importância do processo e do diálogo entre actores, na compreensão das suas visões, intenções e motivações e a segunda com enfoque maior no conteúdo material, da organização espacial do território (onde emergiam as vias cicláveis). Ambas pretendem contribuir para alcançar o objectivo de promover a mobilidade ciclável na região, mas porventura com caminhos diferentes.

Comparativamente com o projecto anterior, este tinha a vantagem de dispor de meios financeiros significativos, quer para o investimento no terreno, quer para a concepção, e de ter como exemplo o Murtosa Ciclável

Contudo, a encomenda negligenciou a questão do tempo, o tempo necessário para executar o projecto, para dialogar com os actores, para que estes digerissem, entendessem e decidissem. Um dos entrevistados refere que havendo três actores, com três processos de decisão distintos, “a bitola foi mal definida, porque foi pelo mais rápido, quando deveria ter sido pelo mais lento”. A ideia de que o mais rápido vai estimular os outros a agir de um modo mais célere, normalmente, não acontece.

Para fazer face aos diferentes entendimentos atrás explicitados, e para assegurar uma boa transição entre equipas, foi produzido um esquema de trabalho que procurava assegurar um acompanhamento da evolução do projecto, que por razões várias não aconteceu de forma regular.

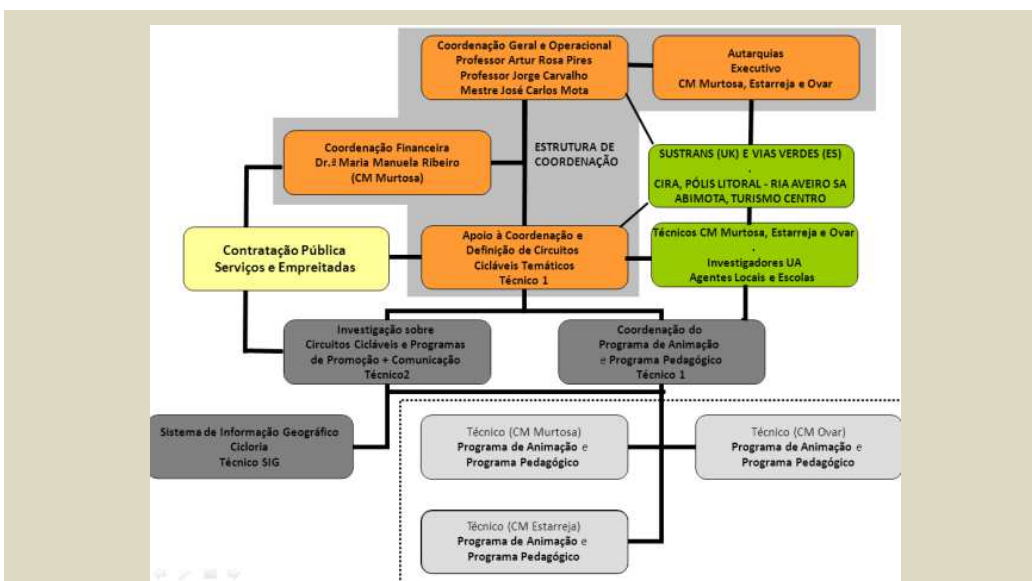


Figura P 41 - Equipa de Projecto (2009)

Fonte: Equipa UA (2009)

Acresce às questões atrás mencionadas, a contratação de uma equipa de projecto, constituída por cinco pessoas, de formação recente, que, por razões logísticas, ficaram sedeadas em Aveiro. Este facto, feito com o acordo das autarquias, acabou por revelar-se negativo, por ter gerado alguma dificuldade de interacção com as autarquias e com os actores.

## P2. ADOÇÃO DE UMA METODOLOGIA CIRCULAR E NÃO-LINEAR

### PRINCIPAIS MARCOS METODOLÓGICOS E SUA SEQUÊNCIA

O projecto “CicloRia” estabeleceu, na sua fase de candidatura, um objecto, um objectivo e um conjunto de conteúdos (produtos), assim como um faseamento para a sua execução, para um período de dois anos.

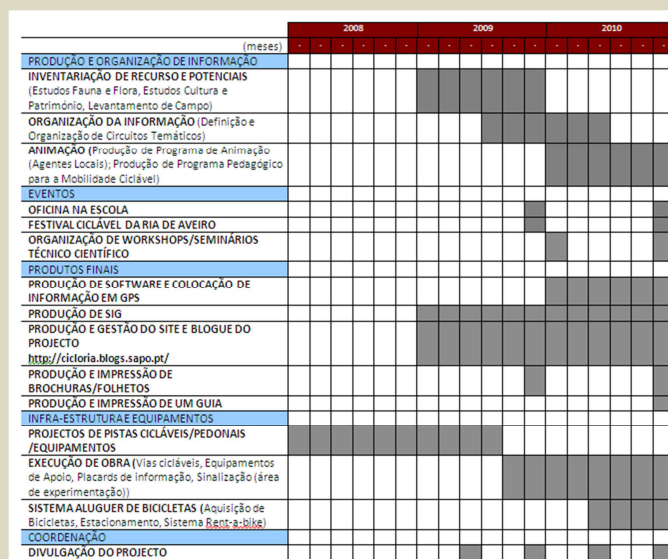


Figura P 42 - Calendarização do Projecto

Fonte: Equipa UA

Um dos primeiros momentos relevantes foi a organização de uma conferência internacional de apresentação do projecto e de reflexão sobre os desafios que se colocam em Portugal e na Europa a projectos com esta natureza<sup>93</sup>.



Figura P 43- Conferência Internacional de lançamento do Projecto

Fonte: Equipa UA

Do evento resultaram importantes conclusões, nomeadamente:

- A necessidade de se constituir uma 'plataforma de reflexão sobre a problemática da mobilidade ciclável ligada ao lazer e ao turismo' – um

<sup>93</sup> <http://turismociclavel.blogs.sapo.pt/>



espaço de partilha de conhecimento e experiências, de articulação dos diversos projectos cicláveis municipais e dos operadores que actuam sobre cada um deles e da investigação que tem vindo a ser produzida sobre a matéria - para uma mais profícua e coerente actuação e para difundir as boas práticas e aprender com os erros cometidos.

- No que diz respeito aos desafios económicos que se colocam à mobilidade ciclável foi defendido pelos vários parceiros presentes (em particular os representantes da ABIMOTA, INOVARIA e Universidade de Aveiro) a necessidade de se aprofundar a reflexão em torno da oportunidade da dinamização de um 'Cluster da Bicicleta' na região de Aveiro, já que aqui se localizam importantes sectores económicos e de investigação – as indústrias das duas rodas, as empresas de telecomunicações e a Universidade de Aveiro – e, ainda, pelo facto das autarquias da região terem vindo a assumir um papel cada vez mais relevante e inovador na promoção da bicicleta;
- A reflexão em torno do desenvolvimento de um 'cluster da bicicleta' poderia ser uma oportunidade para: i) analisar a 'cadeia de valor' da bicicleta; ii) conhecer o seu potencial de crescimento; iii) discutir as políticas e iniciativas de promoção do 'cluster'; iv) conhecer e estimular a inovação ligada à bicicleta (utilizadores com necessidades especiais, idosos,...);
- Foi defendida a necessidade das Comunidades Intermunicipais da região de Aveiro, Viseu e Coimbra reflectirem sobre as vantagens de articularem os seus projectos cicláveis (por ex: Cicloria, Ecovias do Dão, Ecovias do Vouga) para uma futura afirmação de um produto turístico único a nível nacional - Rede de ciclovias da Ria de Aveiro, do Vouga, Dão e Mondego.
- Finalmente, foi referida a relevância e a oportunidade de se criar uma 'REDE NACIONAL DE BAIXA VELOCIDADE', que articule os projectos cicláveis existentes em Portugal, com uma preocupação de dar coerência à estrutura, de articular serviços, produtos e actividades de apoio e de, eventualmente, os integrar na rede Europeia 'EuroVelo'.



Figura P 44- Impacto da conferência nos media

Fonte: JN

No final deste evento, deu-se a mudança de coordenação técnica da equipa que concebeu o exercício, pelas razões atrás apontadas, e houve a contratação da equipa técnica que conduziu o exercício. Este é provavelmente, o primeiro marco significativo, o da instalação da equipa técnica, que demora três/quatro meses, e que naturalmente envolve riscos, quer pela pouca experiência individual dos membros, natural dada a especificidade do tema, pela exigência do trabalho em equipa, pelo estilo de coordenação e relacionamento com os actores promotores e pela distância ao território.

Do conjunto de entrevistas efectuadas, a vários dos actores envolvidos, foi possível identificar alguns problemas de entendimento do conceito e da forma de o concretizar. O que aqui estava em causa era por um lado, a forma como se podiam ultrapassar problemas burocráticos da contratação pública, e um diferente entendimento relativamente à agilização e rapidez dos procedimentos, tendo faltado algum “entendimento da fase procedimental, para evitar ou antecipar situações ou para perceber melhor a complexidade, para ser mais interactivo e não tanto expectante”.

Por outro lado, foi sentido que os parceiros promotores sentiram falta de espaço para opinarem sobre os assuntos, tendo sido identificados alguns sinais de postura um pouco “impositiva” e alguma falta de “empatia”, “sintonia” e de “tacto político”. O que estava aqui em causa era a falta de um “quadro de referência” comum que servisse de espaço de conforto e de entendimento comum face ao que se desejava para o futuro, sendo que esse quadro era composto sobretudo de natureza material (ligada à organização do espaço) e de carácter mais rígido, tendo havido algum “choque de expectativas”. A somar a este desconforto, aconteciam dificuldades inerentes de projecto, “quer pela falta de resultados, quer pelo facto da componente imaterial do projecto não estar a merecer o cuidado necessário”.

Paralelamente, a equipa de trabalho, por dificuldades logísticas, tem dificuldade em deslocar-se ao território, o que gerou um sentimento junto das autarquias de incapacidade de operacionalizar, tendo sido excepção o trabalho realizado com as escolas, que mais tarde se detalhará, mas que foi entendido como a actividade mais bem-sucedida do projecto.

A isto, soma-se uma indecisão das autarquias face a um conjunto de propostas que foram sugeridas para o arranque do projecto, muito por via do diferente empenhamento político das autarquias no projecto. Uma das autarquias, Ovar, só numa fase intermédia do processo é que se fez representar por um político, enquanto a Murtosa tinha o seu Vice-presidente e Estarreja, o Chefe de Gabinete da Presidência. Para além disso, nas três câmaras que tinham dificuldades em trabalhar em conjunto, não obstante a abertura, surgiram muitas dificuldades burocráticas e administrativas, nunca havia pressa em relação ao projecto, porventura porque não se vislumbravam as vantagens do projecto, ou da imagem e projecção que desejavam não ocorreu. Por tudo isto, as propostas inicialmente sugeridas acabaram por não ocorrer, o que criou no seio da equipa técnica, algum desânimo, pois era a oportunidade para testar algumas das ideias em período de Primavera/Verão, o que só iria ocorrer um ano mais tarde, no evento final do projecto (Festival Ciclável da Ria).

Estas dificuldades iniciais, e em diversos momentos do projecto, geraram algum tempo perdido que se traduziu num difícil cumprimento das diferentes metas.

O trabalho da equipa de coordenação geral, que envolvia as autarquias e a equipa técnica tinha uma regularidade quinzenal, onde eram apresentados os resultados alcançados e discutidas as opções.

Estando em desenvolvimento as várias componentes do projecto, as que mais visibilidades tinham enquanto produto eram as que resultavam do trabalho de gabinete, em particular o projecto da rede ciclável (esquema físico) que apareceu como o suporte, a rede do restante trabalho, quando só uma pequena parte deste seria executado no projecto.

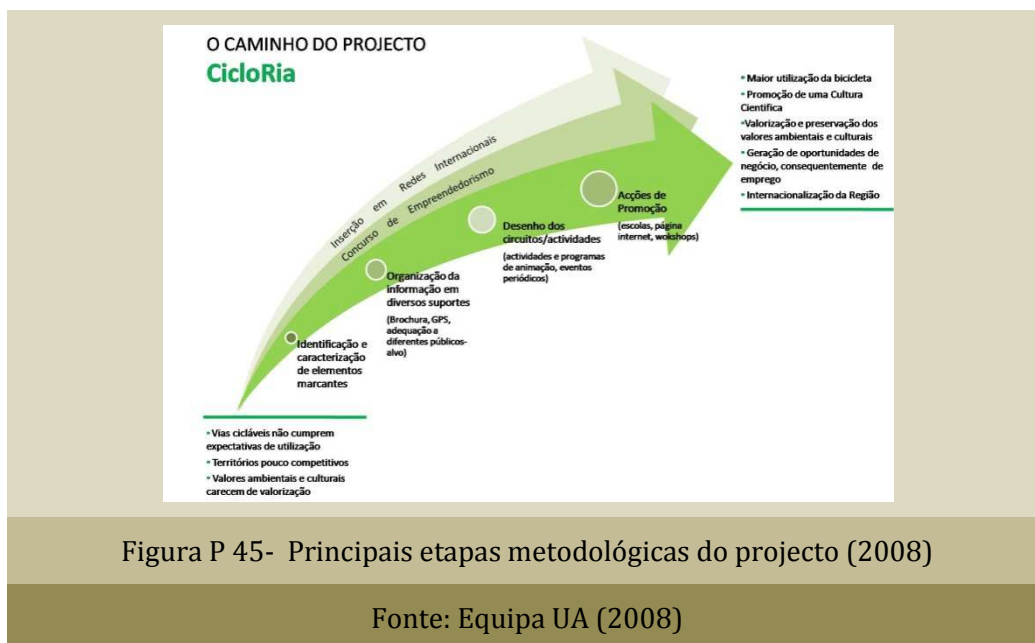
Vários dossiers do projecto sofriam hesitações ou complicações - estudos de suporte, tecnologias, festival, - o que começou a criar dificuldades ao conjunto das tarefas. Alguns dos entrevistados referem que houve dossiers que ocuparam demasiado tempo – nomeadamente o do “cluster da bicicleta” - o que foi mal-entendido e responsabilizado por um desvio da atenção do foco principal.

De todos, o projecto com as escolas foi aquele que foi mais citado pelos intervenientes como um exemplo de sucesso, quer na proximidade aos actores, quer pela forma como foi construído, quer pelos resultados obtidos, tendo um dos entrevistados dito que talvez devesse ter sido essa a aposta fundamental do projecto, marcar as comunidades mais jovens.

Por outro lado, por dificuldades técnicas, o projecto teve muitas dificuldades em comunicar o trabalho produzido, que não dava visibilidade ao muito trabalho produzido, e penalizava o seu desempenho e o da equipa aos olhos dos seus promotores e das comunidades locais, contribuindo para um crescente alheamento do projecto.

A constituição da equipa, com muitos membros para um só projecto, foi também apontada como um factor perturbador, pois a realidade das autarquias debate-se com poucos meios, quando comparado com as atribuições existentes. Adicionou-se a isto, a contratação de equipas externas, o que foi entendido também como um excesso face aos meios disponíveis.

Por último, apesar de auscultados, os actores locais não permaneciam ligados ao projecto, não foram sendo regularmente envolvidos, tendo por isso não comparecido nos momentos em que foram chamados a desempenhar um papel relevante, o que contribuiu para uma desmotivação que contagiou os próprios responsáveis políticos que se “desligaram do projecto deixando a universidade a fazer o seu trabalho”.



## MOMENTOS DE AVALIAÇÃO

Numa análise ao desenvolvimento metodológico, e às suas diferentes etapas, sente-se que não houve momentos de avaliação pública do projecto, que tivessem transmitido à equipa e às autarquias um sinal de alerta perante as dificuldades, a tempo de serem corrigidas.

Os únicos momentos públicos de avaliação do projecto foram os que decorreram dos eventos públicos realizados – Oficina na Escola, o Concurso de Ideias nacional ligadas à promoção da mobilidade ciclável e o Festival Ciclável da Ria.

Do seu conjunto, é possível perceber que a metodologia utilizada no caso da Oficina na Escola foi particularmente eficaz, pela forma cadenciada e crescente de mobilização dos docentes da escola, ao contrário do Festival Ciclável, que mostrou a não compreensão dos objectivos do projecto por parte das comunidades locais e alguma dificuldade na sua mobilização e envolvimento por parte da equipa técnica. Ainda assim, teve como aspectos positivos a mobilização de jovens locais e a sua integração num conjunto de actividades lúdicas-culturais relevantes, mostrou ser possível desenhar um evento inovador ligado ao lazer ciclável. No entanto, tornou clara a dificuldade de mobilização, mostrando que a ambição do evento não foi acompanhada do adequado envolvimento local dos actores e dos responsáveis pelo projecto.

Os momentos de avaliação interna, foram regulares, e foram gerando alguns resultados, mas alguns dos intervenientes apontaram algumas dificuldades de diálogo, de compreensão mútua.

No final do projecto, após a mudança de coordenação, foi feita uma avaliação final mas que já não produziu resultados no processo.

Em síntese, pode-se dizer que se tratou de um processo linear, sem momentos de avaliação pública e com dificuldades nos momentos de avaliação interna.

## **CONSEQUÊNCIAS**

Por parte dos entrevistados, foi consensual a ideia de que do ponto de vista metodológico, o projecto teve algumas dificuldades e não teve marcos significativos no seu desenvolvimento, que permitissem assinalar o seu crescimento e ultrapassar as barreiras.

Foram apontados vários tipos de barreiras: barreiras de diálogo e de entendimento (e sintonia) entre a equipa técnica e as autarquias, quer quanto à celeridade de procedimentos, opções a tomar, prioridades; barreiras de comunicação do projecto para o exterior, por via de alguma hesitação e excessiva preparação de um programa de comunicação que apareceu tarde, o que dificultou a projecção interna e externa do projecto e conduziu a um menor entusiasmo; barreiras de mobilização dos actores, muito por via de uma relação esporádica e mais reactiva. Todas estas dificuldades, associadas à inerente complexidade do exercício, à burocracia e à falta de resultados visíveis, geraram uma crescente desmotivação dos actores.

Mesmo em relação aos momentos significativos, os eventos organizados nas escolas, que foram considerados por muitos inovadores e relevantes, o seu resultado não foi bem comunicado, não gerou impacto público, o que poderia ter contribuído para projectar o trabalho e criar alguma mobilização.

Outra das dificuldades sentidas, foi a falta de marcos temporais para a conclusão das propostas, o que conduzia à dificuldade de marcar agenda, de dar cadência (noticiosa e de resultados). Foi entendido, que os marcos fundamentais adviriam das iniciativas materiais (das pistas cicláveis), que sem elas o projecto não se poderia vender, tendo-se aguardado demasiado pela conclusão das grandes etapas, o que nunca veio verdadeiramente a ocorrer, o que talvez tenha penalizado o desempenho global do exercício. Um dos entrevistados chegou a dizer que, para além de outros problemas, houve “demasiada concentração no momento de abertura”.

O projecto teve momentos sensíveis, que decorreram da mudança de coordenação científica, que decorreu por razões diversas.

## **P3. INTEGRAÇÃO, EM CADA ETAPA, DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA (OBJECTO, OBJECTIVO E RESULTADOS)**

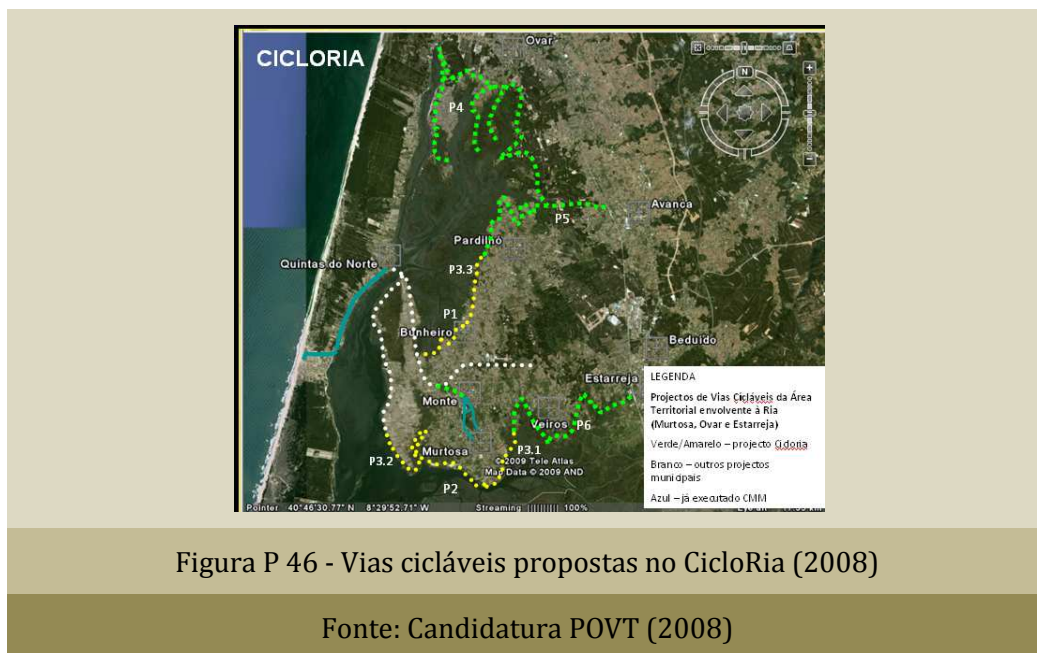
### **INTEGRAÇÃO DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA**

Na sua concepção inicial, o projecto continha um conjunto de medidas equilibradas entre a dimensão material e imaterial, relacionadas com a promoção da mobilidade ciclável, procurando que se desenvolvessem simultaneamente e influenciassem mutuamente.

Como o desenvolvimento do projecto, houve dimensões que se tornaram de mais fácil operacionalidade o que conduziu a que tivessem sido feitas em primeiro lugar, ao mesmo tempo que se assistiu a um atraso nas mais complexas, as de natureza imaterial, ligadas à animação e dinamização do uso das infra-estruturas cicláveis.

O desenho do território, sobretudo das vias cicláveis, ganhou um enorme destaque neste projecto. Inicialmente prevista com a definição que a figura abaixo explicita,

e que foi integrada na candidatura, foi, posteriormente, estruturada de uma forma mais completa e holística.



A rede, entretanto, produzida com base em trabalho de campo e negociação com técnicos e executivos municipais, traduziu-se num esquema coerente e valorizador do potencial turístico e de lazer do território, tendo sido articulada com a rede Ciclável da Ria (definida em Plano de Ordenamento da Ria de Aveiro – Unir@Ria – e, mais tarde, enquadrada nos financiamentos do Programa Pólis Ria) e com outras intervenções municipais. Foram executados, no âmbito desta e de outras iniciativas, os projectos de rede de vias cicláveis infra-estruturadas e a sua sinalização, estando muitas delas em execução.

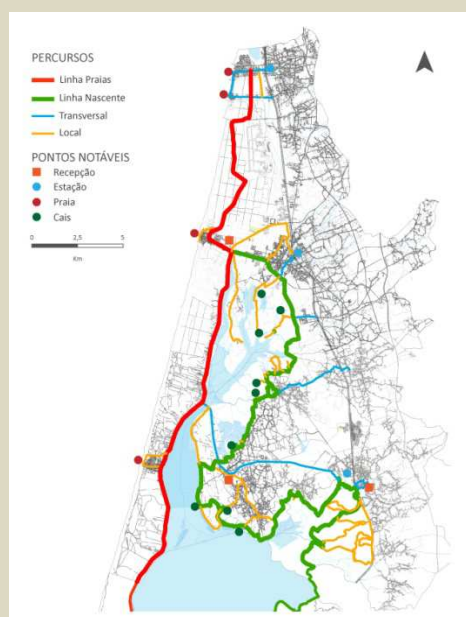


Figura P 47 - A Rede Projectada de Vias Cicláveis do CICLORIA (2010)

Fonte: Projecto CICLORIA (2010)

A Rede de Vias Cicláveis do CicloRia concebida tem uma dimensão considerável, de cerca 175 Km de extensão, estruturada em dois eixos principais, a Linha Praias e a Linha Nascente, sendo alimentada por eixos de acesso transversais e complementada por percursos de âmbito local (Figura P46). Segundo documentação do estudo, “a Linha Praias percorre a faixa litoral, ao longo de 32Km, caracterizando-se pelo seu traçado rápido e linear assumindo, por isto, uma vocação mais desportiva”. Já a Linha Nascente, com 51Km de extensão, “tem um traçado sinuoso e paisagem variável, ligando os três núcleos urbanos principais (Estarreja, Murtosa e Ovar)” e é caracterizada por uma ambiência contemplativa e lenta, voltada para a Ria e para a natureza, centrando-se na motivação de lazer e turismo ambiental. Os circuitos Transversais “servem para alimentar a rede, ligando-a às estações de comboio e às estradas Norte-Sul que estruturam e atravessam o território”, enquanto os circuitos locais “incorporam ciclovias pré-existent e redes capilares que poderão vir a multiplicar-se”.

Associados aos percursos atrás referidos, foram enquadrados um conjunto de “pontos notáveis”, alguns de recepção (informação, aluguer de bicicletas, restauração, sanitários, etc.), outros de paragem e contemplação (paisagem, fauna, flora, património) dotados com uma ligeira estrutura física de apoio.

Segundo os coordenadores, o traçado da Rede foi globalmente concebido para “revelar o património paisagístico, ambiental (fauna, flora), e cultural, potenciar o conhecimento científico disponível, aproveitar os recursos existentes nos aglomerados urbanos, articular com outros modos de transporte, nomeadamente colectivos, potenciar a actividade de lazer e turismo, e incitar à utilização da bicicleta nas deslocções quotidianas”.

A filosofia que estava subjacente à execução da rede era a de aproveitar caminhos existentes, com pequenas intervenções de melhoria de pavimentos e sinalização,



não exigindo, por isso, grandes investimentos para que pudesse desde já ser utilizada e divulgada.

Para além disso, a qualidade da rede proposta, seu perfil, traçado e duração, foi objecto de vários passeios-piloto com diferentes grupos alvo, que permitiu afinar alguns dos projectos.



Figura P 48 - Visitas de preparação da rede de ciclovias

Fonte: Projecto CicloRia

Para dar apoio à fruição da rede, o CicloRia previu a disponibilização de um sistema de bicicletas públicas com características específicas de durabilidade, fácil identificação, e associação ao território, com ofertas dirigidas aos diferentes tipos de públicos, com os complementos e acessórios adequados.

Numa lógica de melhoria da animação dos percursos cicláveis, foi prevista a criação de um “dispositivo electrónico móvel”, que pudesse ser utilizado nas bicicletas da Rede ou por outras e que visasse “fornecer apoio, animação e segurança aos utilizadores e constituir uma base informativa para futuros utilizadores e para a gestão e melhoria da Rede”. As funcionalidades pretendidas



estão elencadas na figura seguinte e para que o sistema de aluguer de bicicletas e do dispositivo funcionasse de forma eficaz e não onerosa para as autarquias, pensou-se “num sistema descentralizado, em serviços públicos ou privados, nomeadamente, de restauração e hotelaria”.



Entretanto, após um esforço conceptual inicial desenvolvido por uma equipa de investigadores do DECA-UA, e, por isso de natureza mais complexa. Mais tarde foi produzido um outro sistema por outra equipa de investigação DET-UA, de natureza mais modesta, e que oportunamente será apresentado publicamente.

A apoiar este projecto, previa-se uma valorização do conhecimento produzido sobre o território, através de uma sistematização e organização do conhecimento científico já produzido sobre vários elementos da Ria de Aveiro, que pudesse vir a integrar o dispositivo electrónico e a contribuir para a melhoria da fruição dos percursos. Acontece que esta tarefa não foi devidamente preparada, pois o dispositivo em produção incorporou informação produzida pelos municípios.

Paralelamente, estavam previstas várias acções imateriais de promoção do uso da bicicleta, dirigidas às escolas, aos actores locais e aos visitantes/turistas.

Segundo a equipa técnica, no primeiro caso, as Escolas foram mobilizadas para participar na construção dum Programa Pedagógico para a Mobilidade Ciclável no Projecto Educativo de cada escola e para a organização do projecto ‘Oficina na Escola’, no qual ocorreram “experiências, jogos e concursos, decorrentes do trabalho anual, mas com recurso a animadores contratados de áreas artísticas e científicas, procurando valorizar os modos suaves de deslocação e suscitar a vontade de utilização da bicicleta, no imediato e ao longo da vida, e de a utilizar como modo de fruição e conhecimento da Ria de Aveiro”.

O conjunto de iniciativas com as escolas previa uma acção continuada ao longo do ano escolar e um evento final. A acção continuada assentava na possibilidade de integrar um Programa Pedagógico para a Mobilidade Ciclável no Projecto Educativo de cada escola, relacionando o tema com as matérias que “integram as diversas unidades curriculares e com a vivência diária dos alunos e das suas famílias, estimulando a utilização da bicicleta como um exercício saudável e que permite o conhecimento do território onde vivem”. Pelo facto destas actividades se

desenvolverem de forma transversal ao conjunto de disciplinas, havia a expectativa de poderem gerar experiências e produzir materiais sobre o tema, os quais poderiam vir a ser utilizados em eventos anuais, reunindo os diversos estabelecimentos de ensino.



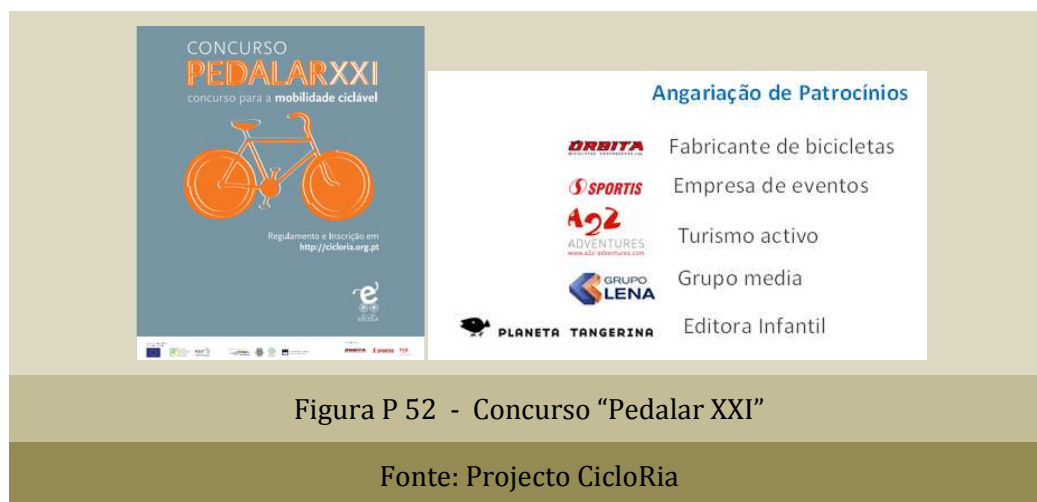
O evento final do programa, a Oficina na Escola, foi um esforço de realização de “experiências, jogos e concursos, decorrentes do trabalho anual”, que envolveu animadores contratados de áreas artísticas e científicas que procuravam valorizar os modos suaves de deslocação e suscitar a vontade de utilização da bicicleta, no imediato e ao longo da vida, e de a utilizar como modo de fruição e conhecimento da Ria de Aveiro.

Os eventos foram muito participados e geraram um grande entusiasmo nas comunidades escolares. Ainda assim, após a sua realização, e não havendo um dinamizador específico, estes eventos não tiveram continuidade.



Para além disso, ainda neste âmbito, realizou-se o primeiro concurso nacional escolar subordinado à temática da mobilidade sustentável - Pedalar XXI, que visou “promover a utilização regular da bicicleta através do envolvimento em matérias como a segurança rodoviária, saúde, ambiente e planeamento território e, ao mesmo tempo, estimular a cidadania e o envolvimento com as comunidades locais”. O concurso envolveu o desenvolvimento de tarefas de avaliação da pegada ecológica da escola, no caso dos alunos do 3.º ciclo, e avaliação dos percursos cicláveis seguros para a escola, no caso dos alunos do ensino secundário.

Apesar da relevância da iniciativa, pelo facto de ter sido promovida a meio do ano escolar, o número de participações não foi muito elevado.



Para além da comunidade escolar, pretendeu-se envolver no Projecto CicloRia o conjunto dos agentes locais, institucionais, associações desportivas e culturais e também agentes económicos. No fundo o conjunto de actores que pudessem beneficiar com o evento, em particular a restauração e a hotelaria, mas também outros, que pudessem vir a gerar novos serviços de apoio à bicicleta e ao lazer. Para tal foi concebido o Festival ciclável da Ria de Aveiro que se pretendia que constituísse um evento de referência a nível nacional, “um espaço de festa sobre o ecoturismo e a mobilidade ciclável que contivesse a organização de um Biketour nas margens da ria de Aveiro, uma exposição da indústria e dos serviços ligados à bicicleta, ao turismo, desporto e lazer” (candidatura ao POVT).

O evento tinha como filosofia funcionar como elemento de mobilização colectiva em torno desta aposta (ria de Aveiro como espaço privilegiado de fruição para lazer ciclável) e reforçar a articulação entre as diferentes autarquias, agentes (sociais, económicos e culturais), comunidades locais e universidade, potenciando recursos existentes e valorizando sinergias. A coordenação do projecto defendia que este deveria ter uma periodicidade regular (anual) e, eventualmente num futuro próximo, alargar-se a todos os municípios da Região de Aveiro, devendo passar a figurar no programa de promoção turística da região (a nível nacional e internacional).

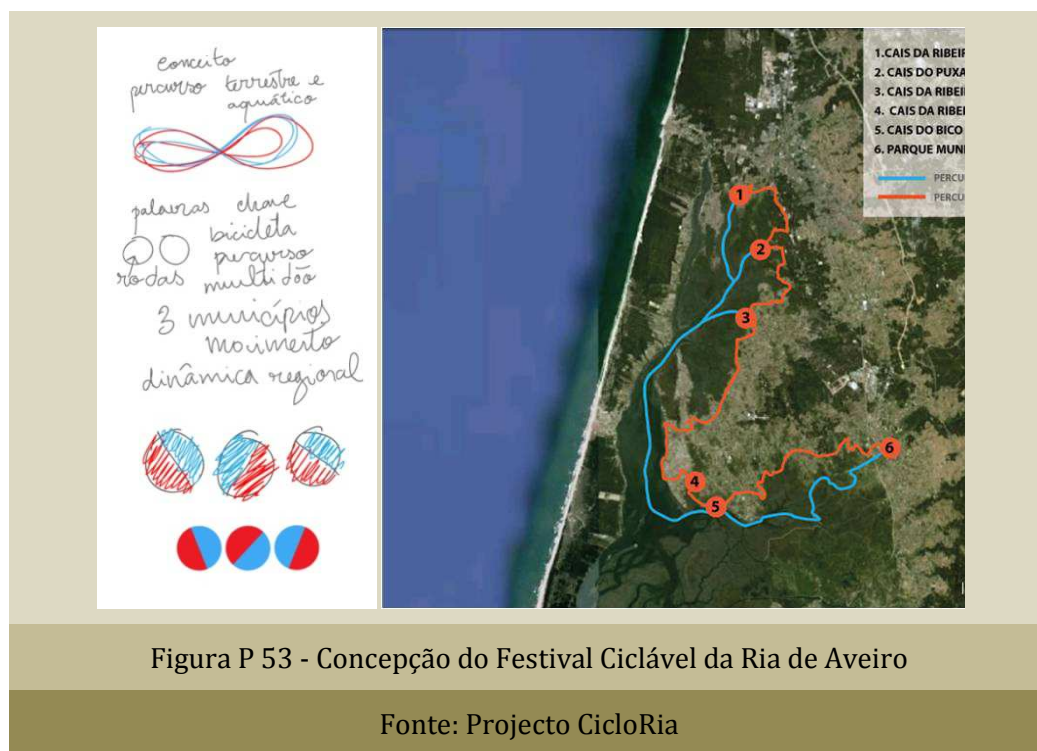
Entretanto, com o desenvolvimento do estudo, foi produzida uma reflexão sobre o conceito de festival que assumiu a bicicleta, o lazer e o turismo como temas

principais (inspirando-se na análise de outras experiências internacionais), e que sugeria que este fosse um espaço de encontro das organizações nacionais e internacionais interessadas na bicicleta e no lazer e uma mostra de competências e projectos de produtos e serviços associáveis ao lazer ciclável.

Foi seleccionada uma empresa que garantia a coordenação logística e organizativa do evento, assim como o seu programa de actividades, tendo como base um modelo previamente definido.

O modelo do Festival - organizado em Junho de 2011 - assentava sobretudo na organização de um conjunto de micro-eventos, localizados ao longo do percurso e que deveriam cativar a população local e da região. Por razões diversas, a componente de exposição de produtos e serviços não foi desenvolvida.

A lógica territorial do evento procurava que ele valorizasse o conjunto da rede que passava pelos três municípios, pelo que foi promovido com uma perspectiva de itinerância, explorando e enaltecendo a qualidade da paisagem ribeirinha de Ovar, Murtosa e Estarreja, tendo criado, em simultâneo, “um Percurso Terrestre (revelando a rede ciclável) e um Percurso Aquático (de desfrute da Ria), cujos caminhos se cruzam nos Cais e em locais de paragem mais prolongada, onde se realizaram os Eventos principais”.



Para animar o passeio ciclável, foi organizado um “esquadrão itinerante”, constituído por jovens dos três concelhos, previamente seleccionados e formados, que seguiram os percursos (ciclável e aquático) com actividades de animação previamente definidas.

Os eventos programados assentavam, sobretudo, em convidados externos, contratados para participar e animarem o evento, possuindo ligações à bicicleta, por via da música e da arte e de cariz marcadamente urbano.



Para garantir um forte envolvimento da população local e das suas organizações sociais e culturais, tirando partido das práticas cicláveis quotidianas, do trabalho com as escolas e de outras dinâmicas locais, por exemplo, a forte tradição do Carnaval, foram feitos contactos com os diferentes actores. Contudo, pelo facto destes terem as suas próprias agendas, já com eventos previstos e em datas próximas, e confrontados com um programa prévio onde teriam de se encaixar, ainda assim com alguma margem de manobra, a resposta em termos do seu envolvimento foi muito fraca.



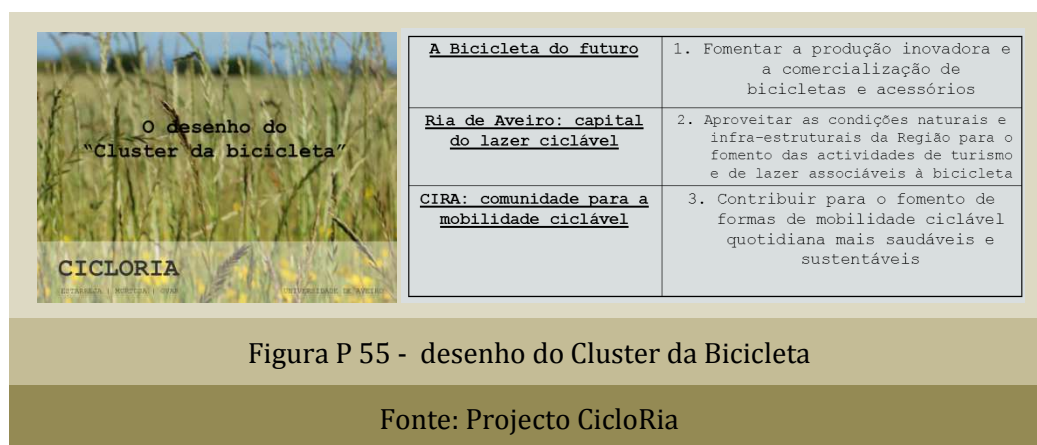
Figura P 54 - Festival Ciclável da Ria de Aveiro

Fonte: Projecto CicloRia

Auscultando alguns dos actores, é possível perceber que o modelo de festival não foi o mais acertado, quer pelo seu conceito, entendido por muitos com algumas dimensões marcadamente urbanas, com pouca relação com a especificidade do território, mas sobretudo produzido com actores externos e com uma frágil capacidade de mobilização interna, a que não deve ser estranha a desmotivação dos promotores do projecto (as autarquias).

A ambição integradora deste Projecto estendeu-se também ao domínio da actividade económica, tendo sido estabelecidos alguns objectivos nomeadamente o da criação de um cluster da bicicleta e a criação de condições para suscitar a atracção de novos negócios (industriais, comércio e de serviços), baseados na “valorização do conhecimento científico e tecnológico, num ambiente de inovação e numa atitude colaborativa entre agentes económicos”.

No domínio do cluster, procurou-se aprofundar a ideia da criação de uma Plataforma para a Valorização Económica da Bicicleta, que juntasse municípios (administradores do território), parceiros ligados à produção industrial da bicicleta, ao desenvolvimento do sector das TICE, e ao conhecimento científico relativo à tecnologia, ao planeamento do território e da mobilidade e à economia.



O grupo dinamizador desta Plataforma adoptou como missão “contribuir para a consolidação de um ‘cluster da bicicleta e da mobilidade ciclável’, dinamizando projectos inovadores e com elevado potencial de exportação, alicerçados numa rede de complementaridade, no conhecimento, no dinamismo e na tradição”, tendo sido formulados objectivos, entre os quais: promover um centro de competências em torno da temática da bicicleta e mobilidade ciclável; apoiar e dinamizar a relação entre diferentes parceiros da plataforma; aumentar a cadeia de valor da bicicleta e do seu uso; apoiar as dinâmicas de empreendedorismo e de incubação empresarial; desenvolver, testar e promover produtos e serviços com elevado potencial de exportação; tornar a Região de Aveiro um laboratório vivo de experimentação, atraindo para a região produtos e recursos de suporte ao desenvolvimento de um cluster da mobilidade ciclável” (documento Plataforma).

A institucionalização da Plataforma foi discutida com o objectivo de ganhar densidade e robustez, tendo sido sugerido que deveriam avançar projectos agregadores, tendo-se identificados os seguintes estudos (documento Plataforma):

- Compilação do conhecimento existente, à escala mundial, sobre a Oferta de Bicicletas (características e componentes) e sobre a Procura (nichos de

utilizadores, especificidades), complementado por um estudo sobre as capacidades produtivas locais e nacionais, o que permitirá identificar áreas e produtos em que valerá a pena investir;

- Avaliação do potencial económico do Turismo e Lazer Ciclável, em Portugal, e sobre as escalas territoriais, características de rede e modos de divulgação e gestão, que o poderão tornar mais apelativo. Tal avaliação deverá compilar estudos internacionais sobre o assunto e confrontá-los com a investigação sobre a realidade portuguesa.

A plataforma propôs-se dinamizar um conjunto de projectos concretos, o primeiro essencialmente industrial, articulando bicicleta, energia e TICE, e o segundo com eventual aplicação a um projecto-piloto na Região Centro Litoral. Acontece que por falta de meios, nenhuma destas iniciativas teve sequência. Ainda assim, alguns anos depois, uma parte desta dinâmica foi recuperada e deu azo à criação de um protocolo formal entre ABIMOTA e a UA que pretende estimular o desenvolvimento económico da bicicleta<sup>94</sup>.

Para além do exposto, foram desenvolvidas iniciativas de promoção do empreendedorismo, em colaboração com a Incubadora de Empresas da Universidade de Aveiro (UA) e organizado um passeio de empresários na área de intervenção e um brainstorming de discussão de 'ideias de negócio sobre Mobilidade Ciclável' (Figura P55). Foi, também, perspectivado o lançamento de um concurso de ideias com a Incubadora de Empresas da Universidade de Aveiro, diversificando o âmbito da ligação tradicional Universidade – Empresa, o que acabou por não se realizar.



Figura P 56 -Notícia “Empreendedores analisam oportunidades na Ria de Aveiro”

Fonte: Diário de Aveiro

<sup>94</sup> <http://valoreconomicodabiciçeta.blogspot.pt/>

Num último momento, foi ainda realizada uma nova visita e depois uma reunião com alguns agentes económicos ligados à natureza onde se levantaram possibilidades e alertaram para a necessidade locais, nomeadamente da hotelaria.

O projecto foi um amplo desafio metodológico de articulação disciplinar, que passou pela identificação e valorização dos saberes relevantes (científicos e locais), de encontrar forma de os tornar úteis e utilizáveis (através de tecnologias), de dinamizar a partir dessa valorização novos produtos e serviços (o que ainda está em vias de concretização) e de criação de palcos para diálogo transdisciplinar (dificuldades e riscos) e criação de pontes (improváveis).



Figura P 57 - Proposta de articulação disciplinar e institucional

Fonte: Candidatura CicloRia (2008)

O esforço de articulação disciplinar foi evidente, quer na recolha de saberes relevantes (científicos e locais), quer na procura dos meios e ferramentas para os tornar úteis e utilizáveis (tecnologias), potenciando a criação de novos produtos e serviços. No entanto, as dificuldades surgiram no entendimento dos conteúdos e no modo de recolha, assim como na criação de condições para a articulação dos actores e para a criação de novos produtos e serviços.

A organização dos eventos de promoção de empreendedorismo acabou por ficar aquém do desejado, por dificuldades de meios e vontades.

## COERÊNCIA DA INTEGRAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS

A avaliação da integração das componentes materiais e imateriais permite concluir que houve alguma dificuldade na sua execução, e que ela em alguns domínios não foi coerente.

Um dos entrevistados referiu que numa avaliação ao desenvolvimento do projeto, a componente material, análise do território, o levantamento da informação de suporte à visitação, as propostas dos percursos, o sistema e a aquisição das bicicletas, “foi aquela mais desenvolvida, também a mais fácil de fazer”.

O planeamento das vias cicláveis foi desenvolvido com grande rigor com base em princípios de organização espacial, de ordenamento do território, articulando pontos notáveis e valorizando caminhos pré-existentes, tendo havido o cuidado de



desenvolver um processo de aprendizagem que consistiu na organização de passeios cicláveis de teste, envolvendo diferentes grupos-alvo (estudantes, empreendedores, profissionais e activistas da mobilidade ciclável, mas não locais), com o objectivo de auscultar a opinião sobre o potencial e as limitações e para solicitar propostas de melhoria.

A operação concretizou toda a componente física, obra no terreno e sinalização, de acordo com o projecto, mas mesmo depois de pronta, já recentemente, não foi comunicada aos seus potenciais utilizadores, o que revela alguma resistência na organização e promoção colectiva, que o projecto não conseguiu inverter, mas que é uma dinâmica pesada e que demora tempo. Outro exemplo de dificuldade de coordenação institucional foi o sistema de gestão das bicicletas. Apesar de adquiridas, as bicicletas estão a funcionar de forma diferenciada, dependendo do concelho.

Foi referido que na componente física da intervenção houve um esforço importante no desenho das infra-estruturas, o que era importante, porque sem ele o sistema não funcionaria, mas “todo o quadro de referência, toda a ligação com a sociedade se perdeu”, o que demonstra alguns dos resultados menos conseguidos do projecto.

Quanto à imaterialidade, a relacionada com a sensibilização, a mobilização dos actores, a experimentação para uma eventual replicação à escala alargada, porventura a mais difícil de trabalhar, “aí não foram tomadas as melhores opções”.

Um dos auscultados refere que “a dada altura houve uma concentração de esforços naquilo que era a componente física do projecto, das redes, quando essa era uma dimensão parcial do projecto”. Isto aconteceu porque não foi possível gerar atempadamente o consenso relativamente às apostas imateriais que, também, tinham impactos mais espaçados no tempo, eram mais exigentes na preparação e em que não havia tanta experiência nessa matéria.

Comparando com o projecto Murtosa Ciclável, um dos entrevistados referiu que o projecto CicloRia tinha um conjunto de exigências acrescidas, contudo, provavelmente, o equilíbrio de competências mobilizadas para apoiar este acréscimo de complexidade não foi o mais adequado.

Ainda assim, houve uma opinião forte que refere que a dimensão imaterial não acompanhou devidamente este esforço de concepção da rede física, não tendo havido a devida ou adequada mobilização dos actores sociais e económicos locais para perceberem a importância do projecto e dos seus méritos, mesmo nestas acções de experimentação da concepção da rede ciclável.

O caso do Festival Ciclável foi referido como exemplo de um projecto que não teve o impacto desejado, pela falta de envolvimento, de percepção e comprometimento com o projecto, como uma acção imaterial importada e não ligada à realidade local, muito por via da contratação de uma empresa externa para a sua realização, com muita experiência mas na área da dinamização de eventos de mobilidade ciclável em contexto marcadamente urbano (Lisboa).

Para além disso foi, também, referida a falta de tempo e atrasos no desenvolvimento de procedimentos em vários dos projectos (imateriais e materiais), o que determinou diversos atrasos, em particular, no caso do evento citado.

Ainda assim, foi reconhecida a importância do conceito - um grande festival na altura de verão, ligado à bicicleta ou à mobilidade suave - pois a região possui a mais alta taxa de utilização de bicicleta no país e possui operadores interessados em explorar o potencial para o lazer e turismo, ainda que haja um défice de oferta de produtos turísticos ligados à bicicleta e a falta de uma organização institucional regional ou sub-regional, que organize o produto e articule os actores.

Um dos entrevistados refere que as discussões conceptuais sobre o modelo do evento, “foram feitas em gabinete”, e “quando se foi para o terreno a ideia do festival estava já definida”, o que deu pouco espaço para que os actores locais influenciassem o conceito e o programa. Perante a indecisão e a falta de tempo, o processo de contratação teve que avançar, foi lançado o concurso e escolhida, entre as propostas apresentadas, a que parecia ter melhores condições para o desenvolver. Por atrasos procedimentais, a equipa de coordenação do evento quando “vai para o terreno já vai tarde” (por antes não ter garantida a segurança contratual) o que se revelou fatal, pois não permitiu o devido enquadramento dos actores locais.

O sistema TICE e a realização de estudos para apoiar o seu funcionamento gerou alguns equívocos, nomeadamente pela gestão do esforço da equipa técnica não ter sido suficientemente produzido (e a contratação externa gerou mal estar), e por hesitações quanto à decisão relativa à opção tecnológica (que acabou por ser feita noutro contexto).

Uma das dimensões de trabalho imaterial, a de promoção do projecto, acabou por não conseguir ampliar alguns dos resultados que foram sendo produzidos, e não serviu de plataforma de divulgação e comunicação do projecto, nomeadamente junto dos media, o que também contribuiu para, com os outros problemas referidos (burocracia, dificuldades), gerar alguma desmotivação.

Existem outros projectos que produziram bons resultados, que foram valorizados pelos actores nas entrevistas efectuadas, nomeadamente, a Oficina na Escola e o Programa Pedagógico, mas cuja ligação ao evento Festival Ciclável e à concepção e experimentação das vias cicláveis, não foi suficientemente explorada.

O esforço pelo cluster das bicicletas, apesar de previsto no concurso, acabou por gerar algum desconforto entre os parceiros, ainda que tal não tenha sido evidente, mas referido com relevância nas entrevistas agora realizadas, pelo facto de ter sido entendido como um desvio no foco, ainda que reconhecido como de enorme importância.

O exemplo da visita dos empreendedores, combinou bem a relação entre o território e as perspectivas de investimento, foi uma iniciativa com impacto, mas que acabou por não ser consequente, porque não gerou o concurso de ideias de negócio que foi proposto.

A articulação entre a dimensão material e imaterial era de uma grande complexidade, porque envolvia preocupações, competências e tarefas distintas e temporalmente desencontradas. As dificuldades encontradas e os resultados obtidos, torna difícil a possibilidade de replicação deste projecto-piloto.

Ainda assim, alguns dos entrevistados referem alguns aspectos positivos, nomeadamente, o trabalho conjunto entre a UA e as CM, a actividade na escola, o dispositivo, a evolução quanto ao sistema de gestão das bicicletas.

O elevado grau de dificuldade exigia que as pessoas se dispusessem a trabalhar de forma diferente, a sair da sua área de conforto. Acontece que quando surgem dificuldades, existe um processo de desmotivação, de refúgio naquilo que as pessoas sabem fazer bem, o que é um processo natural.

O facto da equipa que concebeu a candidatura e o equilíbrio entre a dimensão material e imaterial, por não ter sido a mesma que a concretizou gerou, também, diferentes entendimentos quanto à importância de cada uma das dimensões e à relevância da sua combinação e preparação. Poderá ter ocorrido um “choque de expectativas” entre dois quadros de referência, um mais ambicioso e complexo, outro mais convencional, ainda que importante.

#### **P4. MOBILIZAÇÃO, EM CADA ETAPA, DE INFORMAÇÃO QB**

##### **RECOLHA DE INFORMAÇÃO (MÉTODOS, FASES E CONTEÚDO)**

A recolha de informação iniciou-se com a realização da Conferência internacional que teve como objectivo de apresentar os princípios orientadores do projecto, discutir os desafios das políticas de mobilidade ciclável ligada ao lazer e turismo a nível europeu, reflectir sobre as oportunidades de desenvolvimento económico, conhecer e debater experiências municipais e internacionais e, por último, discutir as políticas nacionais de mobilidade ciclável. Para a realização deste evento foi convidado um conjunto de oradores nacionais e internacionais, com destaque para os autores do estudo para o Parlamento Europeu sobre o Turismo Ciclável, Les Lumsdon e Richard Weston. Todos os documentos produzidos na conferência foram disponibilizados num site criado, especificamente, para o efeito<sup>95</sup>.



Figura P 58 - Conferência Lazer e Turismo Ciclável em Portugal (2009)

Fonte: Autor

<sup>95</sup> <http://turismociclavel.blogs.sapo.pt/>

Do ponto de vista metodológico, foi cumprida uma primeira fase onde se desenvolveu uma inventariação prévia de trabalhos produzidos por investigadores, sobretudo da UA, em diferentes domínios do conhecimento (Cultura, Fauna Aquática, Avifauna, Flora, Património). Numa fase subsequente procurou-se desenvolver esforços de aprofundamento de conhecimento em domínios com potenciais elevados de valorização da fruição do território, complementados com propostas de valorização dos percursos cicláveis e de organização e desenvolvimento de actividades lúdico-científicas. Alguma informação foi sendo colocada no site/blogue do projecto<sup>96</sup>.

O segundo foco de recolha de informação foi centrado sobre o território e a definição da rede ciclável, o que permitiu ir produzindo a rede. Ainda assim, a definição dos pontos nucleares da rede não foi acompanhada de um adequado levantamento dos conteúdos específicos que em cada local poderiam despertar motivações de deslocação, envolvimento de actores, organização de actividades.



Figura P 59 - Percursos Cicláveis na Ria de Aveiro

Fonte: Projecto CicloRia

Momentos relevantes de aquisição de conhecimento específico foram as três visitas de trabalho, a Madrid<sup>97</sup>, a Barcelona<sup>98</sup> e Sevilha<sup>99</sup>, com o objectivo de recolher informação sobre boas práticas internacionais.

<sup>96</sup> <http://cicloria.blogs.sapo.pt/>

<sup>97</sup> Conferência Europeia das 'Vias Verdes', Madrid, 10 a 12 Junho 2010 (<http://www.aevv-egwa.org/conference2010/>)

<sup>98</sup> Conferência 'Cycle and Walking', Girona, 7, 8, 9 e 10 Outubro 2010 (<http://cycleandwalking.org/>)

<sup>99</sup> Conferência Velo City 23-25 Março 2011 (<http://www.velo-city2011.com/>)



Figura P 60 - Eventos internacionais – Iniciativas de *benchmarking*

Fonte: projecto CicloRia

Dessas visitas foi possível perceber as orientações das políticas europeias de Turismo que conferem particular importância ao turismo VV por se “promover sobretudo em zonas desfavorecidas, por ser um turismo de mobilidade à superfície (sem emissões CO<sub>2</sub>); por responder a um novo paradigma empresarial de ajuda às comunidades (criação de emprego), sustentável, não esgotando combustíveis fósseis, e, eventualmente, por ser melhor governado pois apela ao envolvimento e participação dos cidadãos”.

Outra das conclusões foi o facto do turismo ciclável trazer vantagens significativas aos aglomerados que hoje em dia não beneficiam do desenvolvimento turístico ‘mainstream’; a despesa do turista ciclável é semelhante à do visitante normal e tem a vantagem de ser realizada na área por onde passa o percurso ciclável, o que, dependendo da natureza das cadeias de fornecimento existentes, irá circular nas economias locais por mais tempo.

Os sistemas estudados apresentam duas tipologias fundamentais: as vias de curta/média distância (menos de 100Km) e as de longa distância - 750Km, sendo que as características mais importantes são a segurança (passagem em zonas de baixa densidade de tráfego), fácil utilização (bem sinalizadas), variedade de percursos e disponibilidade de alojamento/‘catering’ (serviços de apoio). O investimento necessário é baixo sobretudo se forem potenciados os caminhos rurais existentes.

Para a produção do programa pedagógico foi feito um trabalho de análise de experiências exemplares que sistematizaram um conjunto de propostas de acção posteriormente balizadas pelos professores.

	ESCOLAS			
	1º CEB	2º CEB	3º CEB	responsáveis educativos
Aulas de condução segura	x	x	x	x
Ateliers de sensibilização ambiental	x	x	x	x
Oficinas de manutenção	x	x	x	
Jogos pedagógicos	x	x	x	x
O território pelo olhar das crianças	x	x		
Demonstração radical			x	
Programa pedagógico				x
Circuito de ateliers	x	x	x	

Figura P 61 - Programa de dinamização nas escolas

Fonte: Projecto CicloRia

Da mesma forma, foram recolhidos exemplos de festivais internacionais, dos seus programas e conteúdos.

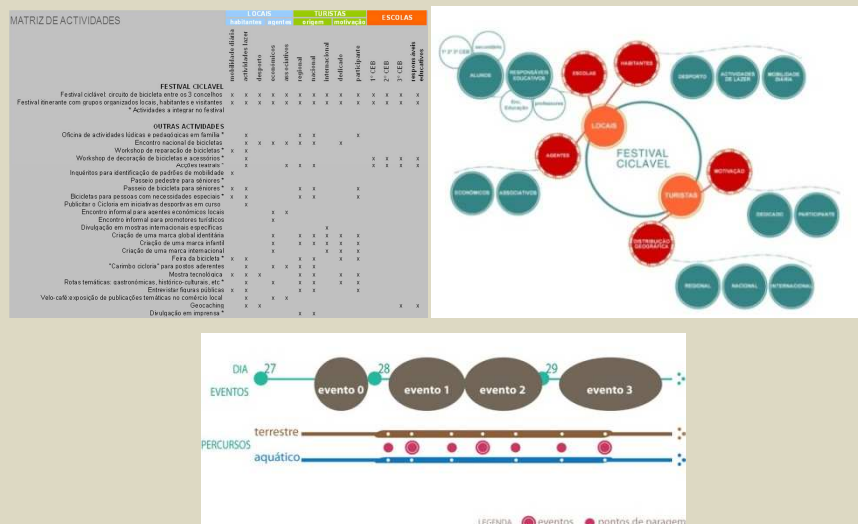


Figura P 62 - Concepção do Festival Ciclável

Fonte: Projecto CicloRia

Ainda assim, pressentiu-se que não houve um adequado conhecimento das atividades dos actores locais, ou uma adequada valorização do seu papel no projecto.

Paralelamente, houve uma recolha de informação sobre iniciativas de promoção do empreendedorismo, tendo sido estabelecidas pontes com a Universidade de Glasgow, mas a que não foi dada a devida sequência.

## RECOLHA ADEQUADA EM CADA ETAPA

Foram identificadas algumas dificuldades de recolha de informação para suporte de uma melhor decisão mas, sobretudo, houve um esforço de conhecimento das motivações e interesses dos actores.

No período de instalação da equipa técnica houve um natural processo de aprendizagem inicial e de recolha de informação. Terá faltado nesta fase, um melhor conhecimento sobre a tramitação processual das autarquias, que permitisse evitar o tempo perdido e canalizar o esforço de discussão entre os promotores para a matéria conceptual.

Apesar de existirem diversos estudos produzidos pelas autarquias e pela UA, a identificação dos temas de aprofundamento de natureza imaterial não foi consensual entre os parceiros, o que levou a algum atraso na concepção das tarefas e ao adiamento de outras, nomeadamente a sua concretização em novos produtos e serviços.

Houve também um desencontro de opiniões e um novo consenso em torno de projectos concretos, nomeadamente a definição de Formatos para Disponibilização de Informação sobre a Ria e os percursos Cicláveis. Ex: Guia, Panfletos Temáticos,

Ainda assim, foi mencionado como um bom exemplo, a recolha de informação para a produção do guia para as escolas.

A pesquisa de informação sobre boas práticas internacionais não foi desenvolvida com suficiente assertividade para ser interiorizada pelos parceiros, gerando a necessária aprendizagem institucional. Alguns dos entrevistados referem o alheamento institucional que as visitas a Girona e Sevilha geraram.

A discussão conceptual sobre o Festival não foi tão aprofundada quanto deveria ter sido, o que teve consequências decisivas na forma como o evento foi apropriado pelos actores locais.

## **CONSEQUÊNCIAS**

Tratando-se de um projecto com um objecto de estudo e objectivos exigentes e não tradicionais, o seu desenvolvimento da recolha de informação encontrou alguns obstáculos.

A informação necessária para o desenvolvimento do projecto dependia do quadro de referência, que estava a ser seguido para o concretizar. Segundo alguns dos entrevistados, não foi claro qual era o quadro de referência, se era de um projecto de cariz predominantemente material ou se imaterial, ou de um equilíbrio dos dois, ou qual a prioridade dada a cada uma das componentes, pelo que a construção das opções e as necessidades de informação para o suportar, não foram suficientemente desenvolvidas ou expeditas.

Esta dificuldade de percepção foi mencionada, o que conduziu a que o esforço de recolha de informação fosse, sobretudo, produzido para a componente material, enquanto para a dimensão imaterial e os seus produtos, de mais difícil entendimento, houve algum défice de aprofundamento.

Em determinada altura, o resultado do que se desenvolvia na equipa local, do trabalho efectuado, não era conhecido pelos promotores, eventualmente, divergindo do que eram os objectivos centrais do trabalho, em particular, no que concerne ao cluster. Mesmo as visitas de trabalho não foram suficientemente preparadas ou motivadoras das lideranças, ou percebidas como importantes. Não se valorizou suficientemente a dimensão institucional da visita, o que se manifestou em termos da fraca mobilização em torno do projecto.

A fraca adesão ao Festival foi um espelho da fragilidade do programa que lhe deu suporte e da dificuldade em valorizar o conhecimento local.

## **P5. DISTINÇÃO, EM CADA ETAPA, ENTRE O ESSENCIAL E O SECUNDÁRIO**

### **RELEVÂNCIA DO CONTEÚDO DA ENCOMENDA E CONSEQUÊNCIAS**

O objecto e objectivo e a encomenda do projecto são pertinentes, tanto que foram avaliados por uma entidade nacional que financiou o projecto em quase um milhão de euros.

Perante o programa inicial, nas suas várias etapas foram tomadas decisões que podem ter dado mais importância relativa a algumas dimensões, em detrimento de outras, eventualmente mais importantes, ou ter perturbado o equilíbrio entre várias propostas.

Com base nas entrevistas, houve uma posição consensual que refere que o projecto desenvolveu-se sobretudo na sua dimensão material, infra-estrutural, o que não era a questão essencial, quer do ponto de vista do financiamento (cerca de 1/3), quer dos objectivos a alcançar (era um projecto piloto, que visava testar o método e resultados, para replicação futura). Consequentemente, a dimensão de animação e promoção do uso ciclável, a organização dos actores e actividades, perdeu importância.

Por outro lado, o festival ganhou relevância excessiva e carácter único, quando era suposto que ele tivesse vários micro-eventos que lhe fossem dando suporte e sequência. A natureza desses eventos não foi consensual entre os parceiros, que os foram adiando.

A natureza de projecto-piloto não foi suficientemente cuidada, pois a complexidade territorial, institucional e programática era significativa.

A comunicação do projecto e o diálogo dos actores, nas várias etapas, era uma dimensão essencial, mas não lhe foi dada devida prioridade. Assim, registaram-se resultados fora de tempo, uma comunicação lenta e um défice de diálogo com actores, com penalizações na promoção do projecto, na mobilização e identificação dos actores com o projecto e na motivação dos promotores numa tarefa complexa.

A complexidade institucional do exercício foi subvalorizada, com múltiplos processos de decisão, nem sempre convergente e com tempos diferentes, e com promotores com diferente poder de decisão.

Os atrasos na implementação, associados a uma gestão complexa e burocrática da entidade gestora, dificultaram a percepção das propostas e dos resultados.

Nas várias etapas do exercício de planeamento foram tomadas as opções cujos fundamentos não permitam distinguir os elementos importantes, fundamentais ou indispensáveis, dos de menor importância ou acessórios.

Pelo facto de não ter sido claro o entendimento entre os actores, do que eram os aspectos essenciais em cada um das etapas e no final, o alinhamento dos actores promotores foi-se perdendo, com menor disponibilidade para acompanhar o projecto e para lhe reconhecer a importância e virtudes.



## **P6. ARTICULAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO (ENCOMENDA, ESTRATÉGICA, OPERATIVA) E A ACÇÃO**

### **COERÊNCIA ENTRE OBJECTIVOS, CONCEPÇÃO E ACÇÃO E CONSEQUÊNCIAS**

A coerência entre objectivos e concepção é garantida pela existência de um quadro de referência, por um entendimento partilhado da sua natureza e importância e por um conjunto de opções validadas pelo promotor responsável.

O quadro teórico e operativo de referência foi o mesmo produzido pelo Murtosa Ciclável mas valorizado pela possibilidade de investigação e aprendizagem com experiências (nacionais e internacionais). Acontece que o quadro adoptado não teve a mesma intencionalidade, nas suas múltiplas dimensões, não gerou a mesma compreensão e as opções tomadas não foram bem entendidas pelos parceiros, fragilizando a percepção da coerência do exercício.

A percepção da menor coerência pode ter ocorrido pelo facto de não ter havido o necessário debate em torno das opções tomadas, resultado de um “carácter excessivamente reverencial” face à coordenação, o que perturbou a compreensão ou a não interiorização das opções.

Em face desta situação, o projecto foi gerando um conjunto de propostas que ficaram pelo caminho, em grande parte pelo facto da coordenação geral não estar sintonizada com as opções, pelo que os resultados ficaram muito aquém do desejado.

### 7.2.3. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PARTICIPAÇÃO

## P7. REFORÇAR O PAPEL DOS ACTORES NAS VÁRIAS ETAPAS DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

### ACTORES QUE INTERVIERAM E EM QUE ETAPAS

A Mobilidade Ciclável foi assumida neste Projecto como uma oportunidade para um processo de envolvimento e dinamização social, centrado na ria de Aveiro e nas actividades de fruição ligadas ao desporto/saúde/lazer, mas também na mobilidade quotidiana, suscitando uma cidadania sensível às questões ambientais e energéticas.



Figura P 63 - Quadro de actores envolvidos no projecto CicloRia

Fonte: Projecto CicloRia

### ACTORES PROMOTORES

Os actores envolvidos tiveram graus de participação diferentes.

Como actores principais, parceiros e coordenação, assinala-se a CM Murtosa – parceiro e líderes do projecto; coordenador operativo, a CM Ovar e CM Estarreja –

parceiros do projecto e a UA – parceira do projecto e coordenador científico/operativo do projecto.

A concepção do projecto foi produzida, sobretudo, pelos actores promotores (três autarquias e Universidade de Aveiro). Os restantes actores não tiveram os palcos adequados ou um envolvimento continuado e amadurecido no projecto.

Quanto à equipa técnica, um dos entrevistados refere que a decisão de concentrar os meios num único local, na Universidade e não nas autarquias, revelou-se menos positiva. Segundo refere, havia o risco dos municípios poderem desvirtuar o objectivo principal da contratação do técnico, caso eles estivessem sedeados nas autarquias. Aconteceu o contrário, a equipa técnica “não conseguiu afirmar-se, aproximar-se do território... conhecer o tecido social e envolver-se localmente”. O “CicloRia” foi sempre visto como um projecto externo, estranho, o que à partida “é condená-lo ao insucesso”.

#### ACTOR EMPREENDEDOR DE ACTIVIDADES

Foram ainda envolvidos em projectos concretos as Escolas – Programa Pedagógico e Oficina na Escola e os actores socioculturais – Festival Ciclável da Ria de Aveiro. Foram contratados actores ligados ao conhecimento, nomeadamente os investigadores ligados às áreas das tecnologias (produto tecnológico para bicicletas) e à biologia, turismo e cultura (conteúdos tecnológicos).

Foram convidados a envolver-se os seguintes actores económicos: Hoteleiros locais – no Festival Ciclável da Ria de Aveiro; ABIMOTA – no apoio da elaboração do caderno de encargos para a aquisição das bicicletas; parceiro para a criação de uma plataforma da dinamização económica da bicicleta; a INOVARIA – parceiro para a criação de uma plataforma da dinamização económica da bicicleta; os Empreendedores (Turismo & Ciência) – nas iniciativas de empreendedorismo; UA – na Incubadora e na FPCUB (Festival).

Os actores locais foram auscultados e mobilizados, sobretudo, para o evento final do projecto, o Festival Ciclável. Acontece que, muitos destes actores, têm as suas agendas particulares (com eventos e regras de organização), que não foi possível compatibilizar com a realização deste evento.

Neste projecto, os actores foram chamados numa fase inicial, mais conceptual, e depois esse envolvimento foi descontinuado. Foram apenas chamados no final, quando lhes foi anunciado que ia ocorrer um evento final e lhes solicitaram a participação.

Faltou, entretanto, e em diferentes momentos, a explicação do projeto “CicloRia” e a possibilidade de perceber se este era um projecto desejado, se dentro do quadro definido havia margem para alterações ou adequações às especificidades da realidade local.

#### ACTOR DETENTOR DO CONHECIMENTO, INFLUÊNCIA OU TUTELA

Os actores regionais/nacionais (ABIMOTA, INOVARIA, CIRA e REFER) foram auscultados em diferentes momentos do projecto, mas não foi possível encontrar as disponibilidades e motivações para tornar consequente o seu desejo de colaboração.

#### ACTOR QUE EXPRIME OU É PORTADOR DE NECESSIDADES E ACTOR DIFUSOR DE INFORMAÇÃO

Ao contrário do projecto “Murtosa Ciclável”, os actores com necessidades, as populações locais e os actores difusores de informação, os media, não tiveram um papel relevante. Os primeiros assumiram um papel passivo, os segundos, tiveram um papel muito reduzido.

#### **MOTIVAÇÕES DOS ACTORES**

Na etapa inicial, de concepção foram, sobretudo, os actores promotores os envolvidos. Ainda nesta fase de arranque, no âmbito da organização da conferência, foram convocados todos os actores locais e, também, nacionais para discutir o tema, ajudar a conformar a sua abordagem e colocá-la na agenda local e nacional. Na etapa intermédia, de concepção dos projectos e iniciativas, houve um período de auscultação, de audição, mas que não foi contínuo e consequente, exceptuando o caso do envolvimento das escolas. Na fase final, da apresentação dos projectos e do evento final, quando se explicava o conteúdo do evento aos actores e se solicitava o seu envolvimento, estávamos a “explicar o projeto “CicloRia”, a contar a história toda em poucas horas, o que dificilmente pode gerar empatia no ouvinte ou vontade de participar, ou de entender a importância do momento, ou de que se diferencia das múltiplas solicitações às quais muitas vezes nem sequer responde”.

No âmbito das motivações para o envolvimento dos actores destacou-se, em primeiro lugar, a motivação dos promotores CMM/CMO/CME, que era a promoção da mobilidade ciclável de lazer e turismo; a UA, enquanto parceiro na construção do projecto, que pretendia gerar conhecimento, ligar teoria à prática e divulgar conteúdos e métodos de planeamento; as Escolas e os actores locais, que vislumbravam no projecto a oportunidade para o alinhamento e alavancagem de dinâmicas locais e algumas organizações empresariais (ABIMOTA, INOVARIA, Empresas), que visavam o desenvolvimento de novos produtos e serviços.

#### **COMO FOI SUSCITADA A PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES E EM QUE PALCOS**

O projecto CicloRia tinha como filosofia um forte envolvimento dos actores nas suas diferentes etapas. Continha, na sua concepção, um conjunto de eventos de envolvimento, mas pressupunha um forte envolvimento na sua concepção, dinamização e concretização.

Foram utilizadas várias plataformas digitais de promoção da participação dos actores, com objectivos e resultados distintos.

Numa fase de arranque, para dar apoio à organização da conferência inicial e ao arranque do projecto, foram criados dois sites/blogues, onde ficaram disponíveis todos os conteúdos do projecto, nomeadamente, as apresentações dos vários oradores nacionais e internacionais. Funcionaram como um repositório de conhecimento e espaços de troca de informação sobre o projecto.



Figura P 64 - Blogues de lançamento e site inicial do projecto CicloRia

Fonte: Projecto CicloRia

Entretanto, reconhecendo a limitação das plataformas criadas e a necessidade delas responderem a um quadro mais alargado de objectivos, nomeadamente a promoção da visitação do território, foi desenvolvido um site, no âmbito de uma cooperação com um projecto de investigação de estudantes do curso Novas Tecnologias (DECA-UA), que procurava dispor de uma ferramenta de georreferenciação de trajectos cicláveis, de actividades e eventos e que deveria permitir uma auto-alimentação, quer pelos actores locais, quer por visitantes.

Contudo, por fragilidades técnicas, resultado de se tratar de um projecto de investigação, a ferramenta não se mostrou capaz de responder às necessidades, pelo que isso criou um hiato de comunicação do projecto, que só foi resolvido mais tarde com a produção de um novo site, o que criou uma interrupção comunicacional, que dificultou a comunicação do projecto.

Para além disso, houve, por outro lado, algum receio em comunicar o desenvolvimento do projecto na sua fase inicial, o que tornou difícil a afirmação do projecto e provocou uma menor compreensão da sua evolução e diferentes etapas.

A criação das redes sociais e a criação da Newsletter funcionaram de forma mais activa numa fase final do projecto, o que não ajudou a criar e a fortalecer laços e a projectar a iniciativa, que, por exemplo, teve pouco destaque nos media nacionais.

Foram produzidos vários elementos de comunicação, nomeadamente um panfleto turístico, relativo à Rede, em formato analógico e digital, artigos de merchandising, um expositor itinerante (bicicleta com atrelado); um poster e um guia turístico (bilingue) para distribuição nacional e internacional, através de agentes turísticos. Contudo, apesar da sua qualidade gráfica os produtos chegaram numa fase tardia do projecto, não tendo sido eficazes.



Figura P 65 - Elementos virtuais de comunicação do projecto

Fonte: Projecto CicloRia

Como refere um dos entrevistados, “devia ter sido criada uma dinâmica de informação sobre o projecto que poderia ter criado o lastro para um maior envolvimento, mesmo que de forma pontual”.

O atraso e pouca maturidade dos canais de comunicação, fez com que as autarquias nunca se articulassem devidamente no esforço de comunicação conjunta ou não lhe dedicassem a devida atenção.

Por outro lado, não foram criados momentos adequados de reflexão pública sobre o projecto, de interacção entre cada uma das autarquias e os seus actores. Os poucos momentos de interacção entre actores não foram suficientemente fortes ou realizados na altura certa, para gerarem um sentimento de apropriação.

Um dos entrevistados refere que não houve a devida preocupação e atenção à incorporação das preocupações dos principais actores envolvidos, à forma como se percebia “a cabeça dos actores e avaliava como é que eles se encaixavam neste projecto”, o que aconteceu no caso da Murtosa. O projecto “CicloRia”, sendo um projeto-piloto com potencial de replicação na região “provavelmente não preparou essa dimensão convenientemente e não tirou as consequências disso”.

Ainda assim, foi também referido que foram identificados, com a colaboração das autarquias, um conjunto de actores, de pessoas ligadas à área, que trabalhavam em cada um dos territórios. A interacção foi sobretudo auscultação, num tom mais institucional nuns caos, mais informal noutros. Este esforço genuíno de auscultação dos actores pecou por não se traduzir num “envolvimento, partilha e participação no projeto” e nas suas várias actividades. Nuns casos esperou-se que depois do contacto, haveria um resultado efectivo na segunda solicitação, o que não aconteceu, seja por descontinuidade de relação, seja por desvalorização da falta de cultura de participação, por passividade ou desconfiança no trabalho ou na forma como os resultados da participação são incorporados.

Foi também referido que o bom conhecimento do território físico só foi possível por causa da interacção com os actores, que demonstravam uma disponibilidade para fazer mais coisas, mas que depois não se concretizava.

O esforço de pedagogia do projecto ficou, assim, reduzido às interacções individuais que tendem a ter um efeito mais ténue. Os actores não tiveram os palcos adequados que apoiassem a integração da sua opinião no projecto, ou não perceberam que consequências tiveram o seu contributo. Esta dificuldade resultou, em grande medida, da necessidade de articular três posturas de diálogo diferentes,

isto é, cada autarquia tinha o seu processo de diálogo, com regras e interlocutores especiais mas, também, e de um menor esforço ou assertividade nesta matéria.

Um dos eventos de maior mobilização dos actores foi a actividade realizada nas escolas. A iniciativa teve uma preparação adequada, com vários contactos prévios através das estruturas de educação dos municípios - equipa técnica, estruturas de educação, escolas - com uma comunicação próxima, conhecimento pessoal dos actores (professores), o que criou laços de proximidade que foram sedimentados com a preparação conjunta de actividades, com o contributo dos professores, o que gerou acção concreta nas escolas e uma boa identificação com esta prática.

Do ponto de vista da comunicação, as atividades realizadas nas escolas tiveram um efeito importante, nomeadamente, com o esforço de divulgação produzido no site da Câmara e meios de comunicação. O que se passou foi, que passado algum tempo porque não houve sequência, o esforço esgotou-se no tempo e não deixou marcas, dando espaço para o anúncio de outro tipo de intervenções, nomeadamente, as obras físicas (sinalização, obras, bicicletas).



Figura P 66 - Acções nas escolas

Fonte: Projecto CicloRia

Ainda assim, numa fase final, foram criados algumas actividades dirigidas a grupos-alvo, nomeadamente operadores turísticos, investidores, mas que não apareceram no momento certo, tiveram pouco impacto e por isso não contribuíram para gerar novas iniciativas.



Figura P 67 - Visita de empreendedores

Fonte: Projecto CicloRia



A realização do festival teve vários aspectos já mencionados atrás e que mostram uma abordagem conceptual desligada da realidade e que a figura abaixo retrata de forma explícita, com um conteúdo “demasiado urbano” produzido por actores externos. Para além disso, o envolvimento dos actores locais não foi suficientemente bem preparado, porventura com um produto previamente definido, com alguma “falta de assertividade relativamente a algumas das entidades e das pessoas das organizações que podiam ter participado”, o que gerou uma desmotivação em torno do projecto e conduziu a uma baixa taxa de participação no evento.



Estes três conjuntos de eventos com as escolas, agentes económicos e festival, eram as oportunidades para estimular a participação dos actores, porque tinham meios e porque marcavam áreas de aposta do projecto. De acordo com os entrevistados, esses momentos “exigiam um trabalho de proximidade física e mental que não foi criado”.

Uma das razões apontadas para a frágil envolvimento dos actores promotores prendeu-se, num primeiro momento, com os diferentes graus de capacidade de decisão presentes e de alinhamento com a importância do tema.

Para além disso, as dificuldades de condução do projecto e a falta de resultados, conduziu a um desânimo e à falta de empenho.

A última dificuldade apontada, prendeu-se com a distância da equipa técnica ao território, pelas dificuldades logísticas e disponibilidade face a uma encomenda com tal complexidade. A ausência dos técnicos contratados nas autarquias foi decidido por “uma questão de operacionalidade, de risco de desvio para outras



tarefas e de concentração de recursos junto da coordenação”. Muitos dos auscultados referem que à distância, percebe-se que tal decisão “não agarrou as autarquias ao processo”.

Os instrumentos e momentos de promoção da participação foram diversificados mas não foram devidamente articulados e não geraram o efeito de bola de neve, que por exemplo no caso da Murtosa Ciclável foi conseguido, nomeadamente do ponto de vista mediático.

O desenvolvimento deste projecto era particularmente exigente em matéria de comunicação e divulgação, uma vez que a ambição passava por mobilizar as comunidades e agentes locais para alinhar as suas iniciativas com os objectivos do projecto e, ainda, por atrair ‘turistas cicláveis’ da região, do país e do estrangeiro, através de uma forte articulação de esforços com a promoção turística nacional e internacional da região. Acontece que isso exigia uma outra abordagem do envolvimento dos actores, com a promoção de encontros, debates, eventos, dinâmicas que se projectassem no futuro, o que não foi conseguido. Faltou “entrar nas cabeças dos actores e envolve-los desde o início, o que não foi feito”.

O fim do projecto e a falta de uma equipa técnica que lhe desse seguimento, fez desaparecer alguns dos efeitos positivos gerados, nomeadamente as intervenções físicas, os elementos de comunicação, as aprendizagens.

A metodologia utilizada procurou envolver os principais actores em diferentes momentos do projecto, contudo, houve várias razões que explicam a falta de envolvimento:

- diferentes motivações das autarquias face aos objectivos e importância e centralidade da questão no âmbito das políticas públicas locais;
- a conflitualidade entre projectos e apostas municipais e este projecto intermunicipal
- três canais diferentes de interlocução (cada município tinha o seu) com posturas e regras distintas,
- diferente entendimento da coordenação técnica face aos objectivos, sua importância e articulação
- não compreensão dos actores locais, desligamento do projecto com as suas agendas próprias;
- as dificuldades de comunicação das diferentes etapas do projecto, o que tornou menos evidente a apropriação do projecto pelos diferentes actores;
- a logística da equipa de coordenação técnica (deslocações)

Como foi referido por um dos entrevistados “os projetos não se fazem sem as pessoas” e às vezes não se criam nos momentos certos as oportunidades para trazer as pessoas para o processo. Acontece que quando se perde essa oportunidade, quando passa o momento, mais tarde quando o desejamos precipitar já vem tarde.

Apesar das dificuldades metodológicas atrás citadas, foi referido que uma das responsabilidades pelo maior ou menor envolvimento dos actores foi dos municípios promotores, porque tiveram oportunidade de perceber durante o processo que eles não estavam mobilizados e podiam ter antevisto o que iria acontecer no final. Acontece que quando se aperceberam que o envolvimento dos actores locais não estava a ser feito devidamente, não houve o esforço ou este só foi parcialmente feito em alguns momentos e actividades (educação). No caso do

Festival a falta de esforço deveu-se, entre outros motivos, à “discordância do modelo e por dificuldades em vendê-lo aos actores locais”.

### **CONSEQUÊNCIAS - INFLUÊNCIA QUE A PARTICIPAÇÃO TEVE NO EXERCÍCIO DE PLANEAMENTO**

Apesar das debilidades e dificuldades atrás mencionadas, o projecto contribuiu para alguns progressos na modificação da agenda da mobilidade nos concelhos onde se desenvolveu e deixou uma semente relativamente à importância do tema ‘Turismo e Lazer Ciclável’ e como uma oportunidade para os municípios da Ria de Aveiro.

Contudo, tratando-se de um projecto que tinha como objectivos gerais “fazer mais do que obra física” que passava por “mudar práticas de mobilidade, sobretudo suave, de uso, fruição e animação do território”, mas também de construir políticas públicas municipais e inter-municipais o resultado alcançado não foi satisfatório.

Acontece que os objectivos definidos, alguns de forma explícita outros implícita, eram muito ambiciosos e nem todos os actores promotores compreenderam verdadeiramente o seu alcance e o potencial do projecto para o atingir. Para alcançar estes objectivos era necessário envolver vários actores, porque muito do proposto passava por alterar, corrigir ou alinhar os seus interesses e motivações, meios e práticas em torno de uma visão comum para o território.

Acontece que, pelo facto de haver resistências naturais dos actores à mudança, alguma desconfiança e desconforto em mudar as práticas e alguma dificuldade de compreender e validar um quadro comum de referência, que convencesse os actores do alcance do projeto, por todas estas razões, o compromisso colectivo não foi possível de concretizar, o que criou um sentimento de desânimo entre os promotores.

Não deixa de ser estranho que este sentimento de frustração relativamente à aposta ocorra mesmo quando muitos dos projectos previstos tenham sido concretizados, o que demonstra que existe uma diferença entre a concretização das tarefas e o alcançar dos objectivos.

Existe, apesar de tudo, uma melhor percepção das dificuldades da articulação intermunicipal (política e técnica) em novos domínios de actuação, e da fragilidade dos actores privados neste domínio, o que será fundamental para a hipótese de desenho de um novo projecto à escala sub-regional.

Existe a consciência que o projecto gerou uma importante aprendizagem em cada uma das autarquias, que hoje estão mais sensibilizadas para a temática mas também para a complexidade de candidaturas com este grau de ambição.

#### **7.3.4. LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PLANEAMENTO E DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES**

##### **LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

###### **FORMULAÇÃO CLARA E À PARTIDA DO OBJECTO E OBJECTIVOS (ENCOMENDA) & IMPORTÂNCIA DE UM QUADRO DE REFERÊNCIA**

Este é um exemplo de um exercício centrado no tema da promoção da mobilidade ciclável, promovido por três autarquias - CM Murtosa, Ovar e Estarreja - marcado pelo facto do não terem o mesmo grau de envolvimento institucional no projecto e de não vislumbrarem a mesma utilidade no seu desenvolvimento, o que o colocou longe das prioridades da sua atenção, das suas políticas públicas e opções relativamente ao futuro.

Resultou das entrevistas o entendimento de que os actores dos três municípios tinham motivações distintas. O município de Ovar vislumbrava no projecto uma oportunidade para infra-estruturar e equipar o território (bicicletas e ciclovias) pois, era de entre os três municípios, o que menos tinha desenvolvido o tema da mobilidade suave. O município de Estarreja queria consolidar a aposta feita enquanto continuidade na dimensão ambiental, já desenvolvida no Bioria, mas não possuindo uma dimensão central. Por último, no caso do município da Murtosa, este projecto num certo sentido concorria com o “Murtosa Ciclável”. Estas contradições sendo normais, e podendo ter sido atenuadas ao longo do exercício, acabaram por ganhar expressão e perturbar o desenvolvimento do projecto.

Tratou-se de um exercício conceptualmente ambicioso, que envolveu concepção e execução, num montante próximo de um milhão de euros, mas em que os objectivos não foram devidamente compreendidos pelos promotores e actores, o que fez com que não tivesse sido apreendido o quadro de referência sugerido.

A fragilidade no arranque e sustentação inicial do exercício, referenciada por muitos dos entrevistados, remete para a importância de um amplo consenso em torno da encomenda inicial e para a pertinência de um “desenho socialmente comprometido de um quadro de referência” para o exercício.

###### **ADOÇÃO DE UMA METODOLOGIA CIRCULAR E NÃO-LINEAR**

O método linear, baseado numa sequência de etapas, em que o espaço de interpretação dos anseios e necessidades é reduzido, gerou alguma dificuldade de mobilização em torno do exercício. Como foi referido numa das entrevistas, à medida que foram aumentando as dificuldades as pessoas retrocederam para as suas áreas de conforto.

Por outro lado, a natureza do exercício – que continha concepção e execução – e o seu carácter ambicioso e inovador – articulando projectos infra-estruturais e programas de desenvolvimento; envolvendo um número significativo de serviços externos/empreitadas – não sustentado em experiência prévia, exigiam que a passagem à acção fosse feita com um “quadro de experimentação cientificamente apoiada” - o ir “fazer caminho, caminhando” - o que acabou por não ser bem-sucedido, quer pelo desequilíbrio da encomenda, quer pela menor capacidade de acordo face ao desenvolvimento do projeto.

## INTEGRAÇÃO, EM CADA ETAPA, DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA (OBJECTO, OBJECTIVO E RESULTADOS)

O quadro de objectivos apesar de inicialmente equilibrado, teve um enfoque excessivo numa das suas dimensões, a sua natureza material, suplantando a da dimensão imaterial que neste projecto tinham uma maior expressão (em termos da operação financeira).

Este desequilíbrio aconteceu porque o quadro de referência não foi suficientemente claro, e porque perante as dificuldades das operações ligadas às acções imateriais, de promoção e dinamização do uso da bicicleta, foi dedicada uma maior atenção às acções materiais, de infra-estruturação do território.

Num certo sentido, o projeto não tratou adequadamente a sua dimensão política e institucional, tendo afirmado a sua natureza mais tecnocrática, mais projectual e, porventura, fragmentada, o que se tornou insuficiente para a complexidade dos objectivos e objecto em presença.

Um dos entrevistados referiu que existe uma tendência para “valorizar a obra física, o que é palpável” e devia ter sido feito um esforço para que o projecto saísse desse registo, adquirisse uma dimensão “mais emocional”, mais do que o “hardware” ou mesmo o “software” trabalhásse, sobretudo, o “mindware” dos promotores e demais actores, em particular, a comunidade local.

Esta dificuldade de abordagem remete para a questão das competências necessárias para desenvolver cada uma das dimensões e sua articulação e, para a importância que cada um desses momentos tinha para os membros da equipa mas, também, para a oportunidade que este tipo de projectos pode gerar para qualificar modos de actuação, para gerar uma “mais equilibrada agenda local” - articulando questões como recursos naturais, políticas de mobilidade e de desenvolvimento – e “reforçando e legitimando um conjunto de novos temas de atenção”.

Acontece que este salto de organização da acção colectiva tem de ser feito apoiando-se em quadros de orientação, que estructurem novas formas de pensar sobre os problemas do dia-a-dia e que o planeamento do território seja o caminho para encontrar respostas inovadoras.

## MOBILIZAÇÃO, EM CADA ETAPA, DE INFORMAÇÃO QB

Para que se encontrem os caminhos inovadores, a recolha e sistematização de informação e geração de conhecimento teria de ser orientada às questões críticas, em particular às de mais difícil abordagem, as dinâmicas locais associadas à mobilidade ciclável, ao lazer e turismo ciclável e actividades complementares – o que acabou por não suceder de forma conveniente, como muitos dos auscultados mencionaram.

## DISTINÇÃO, EM CADA ETAPA, ENTRE O ESSENCIAL E O SECUNDÁRIO

Face à situação exposta o exercício teve, por isso, uma menor capacidade de distinguir entre o essencial e o acessório, sobretudo, na passagem da concepção à acção. Esta dificuldade adveio do facto das opções do exercício não serem consensuais entre a coordenação política e técnica do projecto, havendo relatos de que a racionalidade técnico-científica apresentada, e a forma como era apresentada, se impunha a outras formas de racionalidade, sem a necessária discussão. Acresce referir que como a complexidade burocrática não era devidamente tida em conta, emperrava o exercício.

## **ARTICULAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO (ENCOMENDA, ESTRATÉGICA, OPERATIVA) E A ACÇÃO**

Esta difícil gestão da racionalidade das opções de planeamento comprometeu a coerência do exercício e os seus resultados.

### **IDEIAS FINAIS**

Do ponto de vista metodológico, ressalva assim a ideia de que neste caso de estudo, o quadro metodológico de planeamento defendido não foi devidamente considerado e trabalhado, penalizando uma boa resposta à encomenda. Importa salientar que não se trata de falta de resposta aos requisitos iniciais da encomenda, que em grande medida foram alcançados, mas sim à capacidade do exercício e sua metodologia poderem ser replicados noutro contexto, por exemplo no quadro dos municípios da Ria de Aveiro.

## **LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES**

### **LEITURA INICIAL - POSTURA COM OS ACTORES**

A complexidade institucional do projecto CicloRia – a relevância da dimensão supra-municipal e de “governança multi-nível” - com as consequentes dificuldades organizativas, nomeadamente a carga de procedimentos administrativos, a lentidão dos procedimentos administrativos, e o facto de estes terem de ser feitos em triplicado - não foi devidamente considerada o que perturbou o desenvolvimento do exercício.

Perante a complexidade do projecto, a dimensão relacional da coordenação técnico-científica era essencial para se cumprir a ambição. Foi mencionado por vários dos entrevistados que tal exigia um quadro de relação de proximidade com os promotores e demais actores que nunca acabou por se aprofundar, seja pela distância física – e dificuldades logísticas que ela gera - seja por menor consideração da sua importância.

### **PARTICIPAÇÃO NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO SEJA FEITA DE FORMA GRADUAL, SELECTIVA E ORIENTADA**

Para além da relação com os promotores, o entendimento da participação dos demais actores no projeto foi sobretudo centrado numa perspectiva utilitária, de aumento de eficácia do resultado do planeamento – sobretudo a sua participação nos eventos - mais do que um especial cuidado com aumento da democraticidade do processo, com a auscultação dos actores, ou com a sua capacitação.

A complexidade do exercício encontrava também aqui na mobilização dos actores dificuldades acrescidas, seja pelo facto de estarem envolvidos três municípios, uma dimensão institucional maior, seja pelo facto de nem todos estarem sensibilizados para o tema, o que se traduzia numa mudança de agenda.

Para que tal envolvimento gradual tivesse ocorrido devidamente, teria sido fundamental a selecção de um grupo restrito de actores que teriam um papel decisivo na concepção do projecto, para o qual deveriam ter sido criados os adequados palcos e instrumentos de participação.

Acontece que houve um receio inicial de comunicação do projecto (ainda em andamento) e de divulgação de resultados preliminares – a que se associou atrasos e dificuldades técnicas na concepção do site – ao que se juntou alguma dificuldade

logística de contactos e de presença física e uma interacção pontual e não consequente. Estas circunstâncias geraram um grau baixo de interacção com actores (informação e auscultação, sobretudo) e nos momentos decisivos – nos eventos finais – uma total desmobilização da sua parte.

#### ENVOLVIMENTO DOS ACTORES LOGO DESDE O INÍCIO E NOS MOMENTOS CRÍTICOS

As dificuldades de envolvimento dos actores podem ser explicadas pela falta de oportunidade de interacção nos momentos críticos do projecto, e sobretudo logo no seu início.

Apesar da conferência inicial do projecto ter sido um espaço importante de lançamento do tema e para o qual foram convidados todos os actores locais, a verdade é que apenas um número restrito respondeu. Posteriormente, não foram criadas as oportunidades para apresentação pública regular dos resultados e para a auscultação de opinião, o que fragilizou o crescimento e o amadurecimento do projecto.

A participação das escolas na iniciativa Oficina na Escola foi, porventura, uma das mais bem-sucedidas actividades de cooperação desenvolvidas neste projecto. O facto de se tratar de uma situação de benefício duplo (“win-win”) poderá explicar a facilidade de alinhamento mas foi, também, apontado o trabalho em rede com os técnicos municipais e professores das escolas, e o modo como o programa foi construído de uma forma colaborativa.

Estranhamente, no caso do Festival Ciclável, a metodologia de co-criação não foi seguida. Foram feitos contactos pontuais, não consequentes, e meramente instrumentais, em que a vantagem era, sobretudo, para uma das partes, o que gerou o desenho de um programa mal-amado e um resultado em termos de adesão muito fraco.

#### DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO DE FORMA DETALHADA, ATEMPADA E DE FÁCIL COMPREENSÃO

Associado aos frágeis canais de comunicação com os actores, o projecto teve muitas dificuldades em disponibilizar regularmente informação sobre os resultados alcançados aos actores.

Dispondo de capacidade instalada em termos de comunicação e design, o projecto não foi capaz de tirar partido desse potencial, muito por receio de comunicar resultados preliminares e por limitações das plataformas digitais criadas, que acabaram por não funcionar devidamente.

#### ESFORÇO DE PEDAGOGIA E INTEGRAÇÃO DE OPINIÃO DOS DIFERENTES ACTORES, ATRAVÉS DA CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS E DE PALCOS DE DIÁLOGO ABERTO, TRANSPARENTE E CUIDADO

A relação com os actores pressupunha um esforço de “entrar na sua cabeça”, de perceber as suas motivações e conhecer os seus meios e de os fazer convergir para as ideias principais do projecto. Este trabalho pressupõe tempo e alguma capacidade de diálogo e interacção que, segundo alguns dos entrevistados, não foi o adequado, sobretudo momentos e espaços (instrumentos e palcos).

A qualidade dos instrumentos e palcos de participação dos actores não foi a adequada para um exercício desta natureza, quer na sua frequência, quer na oportunidade, quer ainda na natureza. A responsabilidade desta situação tem de

ser partilhada pela equipa de coordenação, mas sobretudo pelas autarquias que conhecendo o grau de exigência das suas comunidades, em exercícios semelhantes, teriam de ter a capacidade de antecipação de que o resultado final não poderia ser o desejado, e nada fizeram para o corrigir.

#### APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO NA CONCEPÇÃO DAS ACÇÕES E PROPOSTAS DE PLANEAMENTO, ALINHANDO MEIOS E MOTIVAÇÕES

Não tendo sido possível criar espaços de diálogo consequente com os actores, qualquer esforço mais ambicioso – de cooperação ou de criação de formas de organização institucional – teria poucas probabilidades de êxito.

O desafio de articulação institucional em projectos desta natureza ainda tem muito caminho para fazer, existindo ainda um fosso muito grande entre o discurso político e a acção. Para as novas áreas de actuação que se prendem com a dinamização e valorização do território, sobretudo do ponto de vista dos actores económicos, a divisão administrativa é irrelevante o que exige das autarquias uma maior capacidade de articulação.

Segundo um dos entrevistados, “o projecto “CicloRia” não morreu e tem todas as condições de base criadas para ser um projecto regional associado à região de Aveiro” e que tenha uma “plataforma de mobilidade ciclável, que seja um produto turístico que possa ser potenciado com marcas locais e que elas próprias se assumam num determinado nicho de mercado, com experiências distintas”.

Existem redes internacionais, particularmente úteis na aprendizagem e troca de informação neste domínio, e que alguns dos municípios participantes integram, e que poderiam ser mobilizados para este projecto, assim como relações institucionais com parceiros ligados ao tema (INOVARIA, ABIMOTA, INVESFER) que hoje trabalham a valorização económica da bicicleta.

Neste particular, o trabalho com os actores económicos e do sistema científico-tecnológico pode vir a criar condições para gerar novos produtos e serviços, para estimular a criação de novas áreas de negócio ligados à mobilidade ciclável e a mobilização e articulação de saberes científicos para qualificação e animação lúdico-científica dos percursos (aumentando a utilidade social do conhecimento científico).

Uma das dimensões referenciadas, prende-se com a promoção do empreendedorismo ambiental. As ideias dispersas que apareceram não tiveram sequência, não foram apoiadas ou encaminhadas para quem poderia ajudar, nomeadamente, a UA/ABIMOTA.

Será fundamental aprofundar a relação com as comunidades escolares para que estas introduzam nos seus programas educativos a questão da mobilidade ciclável, dando continuidade ao esforço já desenvolvido. Será também importante recuperar o conceito inovador de festival ciclável (itinerância e articulação entre saberes/competências externas e locais) e relança-lo num novo quadro institucional.

Por último, será necessária a criação de uma plataforma mais alargada que envolvesse os três municípios na gestão da implementação do projecto, em particular, nos sistemas de bicicleta, manutenção das ciclovias e divulgação conjunta.

#### IDEIAS FINAIS

Para um novo fôlego do projecto vários dos entrevistados referiram a importância do papel do município de Aveiro poder ser envolvido como parceiro do projecto, pois este actor tem um papel nuclear na gestão da mobilidade regional e uma posição geográfica relevante no contexto da ria de Aveiro, podendo com a sua massa crítica, assegurar um reconhecimento nacional e internacional da Sub-Região de Aveiro como referência de Lazer Ciclável.



## 7.4. CASO 3- PRU 'PARQUE DA SUSTENTABILIDADE' | ALBOI | PONTE PEDONAL

### 7.4.1. CONTEXTO

O terceiro caso de estudo, o Parque da Sustentabilidade (PdS) e projectos para Alboi e Ponte Pedonal, integram-se num instrumento de política pública nacional - as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), um dos instrumentos da Política de Cidades Polis XXI<sup>100</sup>.



Figura P 69 - Política de cidades – Pólis XXI

Fonte: DGOTDU

Este instrumento de política pública foi criado em 2008 com o objectivo de procurar “responder aos desafios crescentemente complexos que se colocam às cidades, superar as debilidades do sistema urbano nacional e transformar as nossas cidades em motores efectivos do desenvolvimento das regiões e do País”.

A concepção deste instrumento coloca vários desafios à forma como as políticas públicas com impacto na cidade são geradas, tendo estes sido sistematizados pelo Secretário de Estado das Cidades, João Ferrão, num evento organizado em Aveiro pela Plataforma Cidades, dinamizada por Pompílio Souto, no arranque do projecto PdS.

O primeiro desafio refere que as “políticas públicas, em geral, devem procurar responder às necessidades dos cidadãos, contribuindo para reforçar a capacidade colectiva de se adaptar às alterações estruturais (sobretudo em momentos de crise) e criar oportunidades (de desenvolvimento) não só para empresas, mas para as pessoas, organizações e territórios”. O segundo recorda que “a pertinência de uma PRU, ou de uma política de cidade, só existe se ela conseguir trazer valor acrescentado às políticas sectoriais locais”. Isto implica, segundo Ferrão (2011), que “tem de se produzir uma (nova) *inteligência territorial* que perceba a relação entre os diferentes sistemas e que promova uma visão integrada entre algumas das políticas locais (ex.: mobilidade, cultura, ambiente e saúde)”. O terceiro afirma que a “qualidade do instrumento depende da qualidade da visão global para a cidade, onde ela se insere, e da qualidade dos parceiros e da relação que se estabelece entre eles”. O quarto enuncia que “a participação dos cidadãos nesse instrumento não deve ser só um mero requisito burocrático que se cumpre no final dos processos”, devendo existir “mecanismos de escrutínio público à forma como os processos das PRU's estão a ser conduzidos”. Foi também referido que “para que a

<sup>100</sup> <http://politicadecidades.dgotdu.pt/>

participação ocorra é importante que se criem os momentos e se adotem as metodologias adequadas” com “ousadia e arrojo” nesta matéria. O último desafio sugere que “as autarquias têm de perceber que os tempos mudaram e que as metodologias de elaboração destes instrumentos também têm de mudar”, sendo fundamental “criar oportunidades (regulares) para discutir colectivamente e produzir ideias para o futuro da cidade (a criação de processos de aprendizagem colectiva)”.

Paralelamente ao arranque do Parque da Sustentabilidade, o Município de Aveiro foi elaborando o seu Plano Estratégico concelhio que deu relevância ao “conceito do crescimento sustentável, integrador e coeso”, como forma de procurar afirmar a cidade de Aveiro como um “espaço de inovação, competitividade, cidadania e qualidade de vida” (PECA, 2009)<sup>101</sup>.



Para atingir tal desígnio, o município procurou “estruturar projectos que promovam não só a articulação de diferentes áreas de intervenção urbana, como também permitam encarar a cidade como um grande contínuo entre os diversos espaços, independentemente das suas identidades e valências, criando uma forte ligação dos espaços com o elemento água e com os canais da Ria de Aveiro”.

É nesta conjugação de contextos que surge a candidatura da CMA ao programa PRU, que é aprovada em 2009. A área da candidatura envolve um conjunto de territórios com particular importância na cidade, em particular, o canal central, o bairro do Alboi e os parques da Baixa de Sto. António e Parque D. Pedro.

Um dos projectos integrados na PRU do PdS foi o bairro do Alboi, um lugar simbólico da cidade pois foi um dos primeiros bairros sociais construídos em Portugal. A sua designação tem fortes relações com a história de Aveiro e muitos

<sup>101</sup> Mais informação: [http://www.cm-aveiro.pt/www/Templates/TabTemplate.aspx?id\\_class=2734&TM=2734](http://www.cm-aveiro.pt/www/Templates/TabTemplate.aspx?id_class=2734&TM=2734)

moradores, sobretudo idosos, vivem aí há largas dezenas de anos, tendo entre eles fortes relações de vizinhança. Para além disso, existem instituições culturais com fortes raízes na identidade de Aveiro, a Banda Amizade, com quase 180 anos, que aí tem a sua sede.



Figura P 71 - Bairro do Alboi (1912, 1945)

Fonte: Internet

Outro dos projectos – a Ponte Pedonal Rossio-Alboi - localizava-se no canal central de Aveiro, outro dos espaços de significativo valor simbólico e imagético da cidade, não só porque aí desagua um dos principais braços da Ria de Aveiro, um elemento natural com uma forte relação de pertença colectiva, “que faz com que todos falam dela como se pertencesse a todos”, mas também porque esse é um espaço de memória colectiva de actividades de fruição.

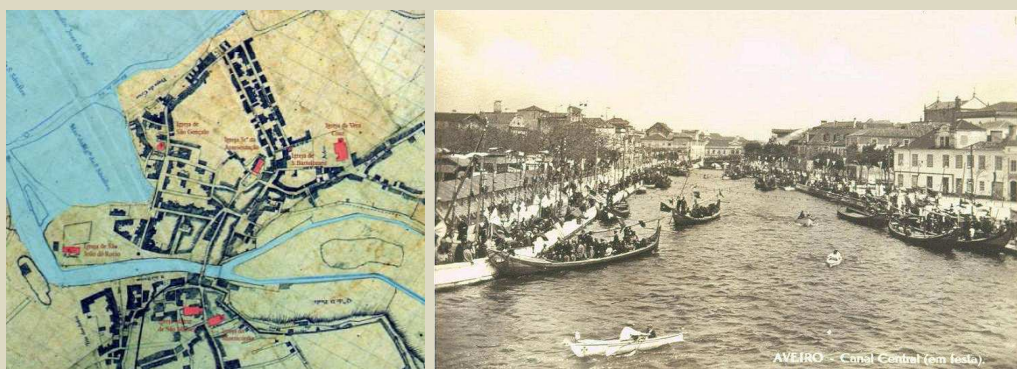


Figura P 72 - Canal Central (1840, 1915)

Fonte: Internet

O projecto PdS tinha então a ambição de intervir em áreas sensíveis da cidade, o que justificaria que o exercício tivesse gerado uma discussão preliminar sobre necessidades sentidas pela comunidade a que o projecto deveria dar resposta, o que não aconteceu, como seguidamente se explicitará.

#### **7.4.2. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

##### **P1. FORMULAÇÃO CLARA E À PARTIDA DO OBJECTO E OBJECTIVOS (ENCOMENDA)**

###### **ENQUADRAMENTO DA ENCOMENDA - MOTIVAÇÃO**

Como foi referido anteriormente, o Parque da Sustentabilidade surge como uma oportunidade de resposta à abertura de candidaturas ao Programa “Parcerias para a Regeneração Urbana” dirigido a cidades. Este concurso tem um conjunto de condicionalismos à apresentação dos planos de acção e de acordo com um dos entrevistados, coordenador da candidatura, surgiram duas possibilidades de candidatura - a Avenida Lourenço Peixinho (o quarto caso de estudo desta investigação) e o corredor dos Parques – Baixa de Santo António e D. Pedro I (que mais tarde se veio a designar como Parque da Sustentabilidade).

A primeira opção - Avenida Lourenço Peixinho – era uma relevante prioridade da autarquia, colocada na agenda política no final de 2008, porque era um dos eixos estruturantes da cidade e se encontrava muito desqualificado, havendo um consenso social e político na sua intervenção.

Numa avaliação preliminar dos requisitos do programa, a autarquia entendeu que a Avenida não se enquadrava no programa pela sua natureza, com intervenção exclusivamente pública, pela escassez de actores parceiros, e pelo facto de não haver equipamentos públicos âncora que pudessem ser reabilitados.

Curiosamente, em reflexões públicas efectuadas por organizações cívicas da cidade, a opinião era contrária. Havia o entendimento que a Avenida continha um conjunto de problemas que a poderiam enquadrar na candidatura às PRU, tendo sido mesmo identificadas possíveis intervenções em edifícios âncora como a Biblioteca, o antigo Centro de Saúde, o antigo edifício da Estação CF, o Banco de Portugal, entretanto com funções “menores”, a estação de camionagem, para além da possibilidade de enquadrar edifícios privados emblemáticos (Centro Comercial Oita e a Garagem Atlantic).

Para além das razões atrás apontadas (contexto - artéria principal e nobre da cidade e valores simbólicos), vários dos entrevistados lembraram que havendo poucos recursos financeiros, como era do conhecimento público, a prioridade de regeneração urbana em Aveiro deveria ter sido a Avenida.

Não tendo sido explorada essa hipótese, houve vontade de requalificar o Parque Infante D. Pedro, a Baixa de Santo António e os antigos campos de treino do Beiramar, localizados em terrenos municipais o que, segundo um dos entrevistados, gerou a ideia de “criar um corredor verde da cidade”, com actores e tipologias de intervenções que se integram nas premissas do regulamento das PRU.

O Gabinete de Desenvolvimento Económico e Fundos Estruturais e o Gabinete de Apoio ao Executivo decidem por este segundo projecto, porque foi entendido que esta segunda hipótese se enquadrava melhor no programa.

A motivação desta opção não foi clara para o cidadão, pois o que estava em cima da mesa, em termos de agenda política, era a intervenção na Avenida. Vários dos entrevistados confirmam esta ideia. Um deles sublinha que “não passou para o cidadão, para o público em geral, porque razão surgiu o PdS, como surgiu e para



que surgiu”. Refere o mesmo entrevistado que “a explicação mais ou menos entendível foi que se tratava de uma obra que tentava requalificar um espaço da cidade e que iam tentar aproveitar fundos comunitários tentando melhorar as condições dos cidadãos, embora não explicassem como”. Foi acentuada a ideia que “a obra ia ser feita sem que os contribuintes aveirenses fossem onerados por isso”. Segundo este entrevistado, houve neste início do processo “um erro grave de avaliação”.

Por detrás desta opção estava a possibilidade de ir buscar um financiamento significativo (até 15 milhões de euros) e a escolha de uma área de intervenção que não fosse de difícil concretização, tendo em conta o curto espaço de tempo para a sua execução.

Numa primeira fase o Bairro do Alboi não integrava a área de intervenção, que só acontece por sugestão do financiador, porque o projecto “necessitava de ter uma componente de desenvolvimento económico e esta era a única área que tinha essa característica”. A consideração ocorre por sugestão da Associação Comercial de Aveiro.

A motivação para intervir no bairro do Alboi provinha da vontade de aproveitar os fundos do PdS para tratar o jardim do Alboi, em particular o espaço público, para além da já referida dinamização socioeconómica.



Figura P 73 - Bairro do Alboi- problemas de pavimentos

Fonte: Autor


Também a área do canal central, para onde se projectou a ponte pedonal de ligação do Rossio ao Alboi, não fazia parte da primeira candidatura, só tendo sido incluída posteriormente, também por iniciativa de um conjunto de comerciantes das áreas de animação nocturna que viam nessa ligação uma oportunidade de dinamização dos seus negócios.

Acontece que a referência definida no caderno de encargos que abre o concurso de concepção para a ponte enquadra a intenção de uma outra forma, mais subtil. Menciona que a infra-estrutura prevista para este novo atravessamento do Canal Central “é estratégica não só para o PdS mas para a cidade” pois “corresponde a

uma necessidade há muito sentida, de ligação das margens deste canal, onde há mais utilização por peões e cuja alternativa (Ponte Praça) exige um grande desvio”.

A construção da ponte pedonal é então vista como uma forma de fazer com que os “canais urbanos da Ria de Aveiro, que tanto caracterizam e distinguem o seu ambiente, deixem de ser obstáculos à mobilidade, em particular a circulação de peões”. Para além disso, é referido que a zona do Rossio é dos destinos preferenciais para o lazer urbano e que a futura ligação permitirá o acesso a toda a área verde que ocupa o vale e se prolonga pelo Parque Infante D. Pedro, sendo considerado “um dos grandes eixos pedonais muito utilizado em particular pelos utentes da universidade mas também pelos da escola João Afonso, Hospital e Gulbenkian, por exemplo”. Por último o documento citado refere que a ponte irá “permitir a ligação das margens, privilegiando a circulação pedonal, diurna e nocturna, pelo que deverá ser complementada com outras melhorias que facilitem a mobilidade pedonal”.

A verdadeira razão surge num outro documento oficial, IFDR<sup>102</sup>, que refere que a construção de uma ponte pedonal tem como motivação principal o “apoio aos bares e restaurantes desta área”. A proposta surge aqui com o objectivo de estabelecer uma ligação entre as duas zonas comerciais, quer para as actividades nocturnas, quer diurnas, a que se junta o facto da Ponte Praça “ser um obstáculo físico pouco cómodo e a ligação ao longo do canal até ao Alboi não ser feita com um espaço público generoso”. Alguns dos entrevistados dizem que os turistas “tendem a subir para a Rua Direita e mesmo aí só até à Câmara” e que a ligação ao Alboi é longa.



A construção de uma ponte pedonal sobre a ria, a ser construída junto ao Monumento à Aviação Naval, para ligar o Rossio à zona do Alboi, como apoio aos bares e restaurantes desta área, é apenas um dos projectos do "Parque da Sustentabilidade" que a Câmara de Aveiro juntamente com a Universidade de Aveiro e parceiros privados vão desenvolver até 2012, afectando uma área de quase 29 hectares (equivalente ao mesmo número de campos de futebol), desde o Parque Infante D. Pedro até à Baixa de Santo António.

Figura P 74 - Objectivos da construção da Ponte Pedonal

Fonte: IFDR

A motivação aqui mencionada foi objecto de crítica por parte de diversos movimentos cívicos, organizações profissionais, instituições e cidadãos, que

<sup>102</sup> <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=22&eid=2225>

referiram que muitos dos pressupostos, nomeadamente, o facto de a obra ser há muito sentida ou que se trata de um corredor muito utilizado - não ter evidência conhecida que o justifique.

Esta encomenda particular da ponte resultou, assim, tal como a de outros projectos do PdS, de uma oportunidade de financiamento a 85% – um investimento barato - e isto foi um dos grandes motivos para que tal tivesse acontecido.

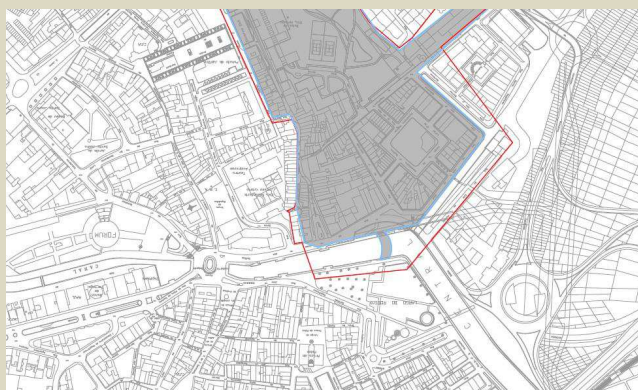


Figura P 75 - Parque da Sustentabilidade – área de intervenção

Fonte: CMA

## **PERTINÊNCIA**

Definido o território, foi necessário clarificar um conceito que balizasse a intervenção. A ideia que estava em cima da mesa era a qualificação de todo um espaço verde, que envolvia o Bairro de Santiago até à Baixa de S. António, mas numa primeira fase sem incluir o Alboi, e a criação do tal espaço de contacto com a natureza e de boas práticas ambientais, um pouco na linha do conceito “Design for Sustainability” que um dos seus mentores estava a desenvolver na altura.

Foi entendido que para que a candidatura ganhasse força eram necessários dois elementos. Primeiro, um mote – a sustentabilidade, isto não se tratava da mera reabilitação física de um espaço verde ou de um conjunto de espaços verdes, o segundo, conteúdos que dessem consistência ao conceito, surgindo aí a hipótese de envolvimento da Universidade de Aveiro (UA) como parceiro chave.

A pertinência global do exercício foi mais tarde perturbada pela forma como o objecto foi ganhando forma. Um dos entrevistados referiu que não houve uma estratégia subjacente, nem foi clara “a relação que existia entre o mote que iria articular as peças e o desempenho das peças”, ou seja, “provavelmente houve primeiro a encomenda de um conjunto de projectos e depois se procurou encontrar uma forma de os interrelacionar através de uma estratégia”. Outros acrescentaram que não houve de facto estratégia nenhuma, ao invés, houve “um pensamento de intervenção numa área da cidade e depois se identificaram os núcleos que podiam dar substância a essa ideia”.

A pertinência de intervenção no bairro do Alboi justificava-se pelo facto do jardim necessitar de uma requalificação, nomeadamente ao nível dos pavimentos, espaço verde, mobiliário urbano e estacionamento. Ainda assim, justificava-se uma

ponderação do âmbito da intervenção e do seu alcance, o que acabou por não acontecer.

No caso da ligação pedonal sobre o canal central, a pertinência não é explicitada, tendo sido assumida “uma necessidade há muito sentida de ligação das margens deste canal onde há mais utilização por peões e cuja alternativa (Ponte Praça) exige um grande desvio”. Esta afirmação carece de fundamentação mais adequada, porque não existem estudos de mobilidade que a sustentem. Pelo contrário, segundo alguns cálculos produzidos (DA) para alguns dos utentes (sobretudo idosos que tenham de usar as rampas de acesso) esta não representa um benefício de poupança de tempo mínimo relevante entre as margens, pois não ultrapassa um ou dois minutos. Vários dos entrevistados referem que esta ponte não era pertinente, quer do ponto de vista paisagístico, pois localizava-se numa área sensível, quer urbanístico, por contrariar um plano aprovado e por potenciar relações funcionais perversas.

## **OBJECTO E OBJECTIVO**

O projecto PdS assumiu-se como um projecto de regeneração urbana da cidade de Aveiro aprovado no início de 2009, no âmbito das PRU do Programa Mais Centro (Concurso n.º 3 - 13 de Agosto a 24 de Outubro de 2008).

Segundo a escassa documentação disponível na internet, o projecto prevê que se requalifiquem cinco áreas – Bairro do Alboi, Baixa de Santo António, Parque Infante D. Pedro, Parque Mário Duarte e Rua das Pombas - que têm um impacto determinante na cidade, visando criar um parque verde – entretanto designado por Parque da Sustentabilidade.

Acontece que a identificação deste corredor verde e das intervenções parcelares que lhe dão corpo foi feita de forma avulsa, sem uma reflexão prévia, o que não acautelou o facto de uma ideia virtuosa - a da promoção da sustentabilidade - poder ser pervertida, seja por “incompreensão da sua natureza, ignorância ou oportunismo de quem a pode utilizar”. Foi referido que o programa formulado pressuponha uma bondade e uma “disseminação da competência técnica e política” que mais tarde se constatou não ter existido. Portanto, não foram acautelados os “efeitos negativos que isso podia ter gerado no terreno e nas comunidades”, o que é um defeito do legislador ou “um vanguardismo excessivo ou pouco cauteloso”.

Por outro lado, o objecto nunca foi discutido publicamente, tendo posteriormente existido dúvidas sobre se a natureza do objecto (e de alguns dos seus elementos) não subverteram ou contrariam os objectivos da intervenção (sustentabilidade).



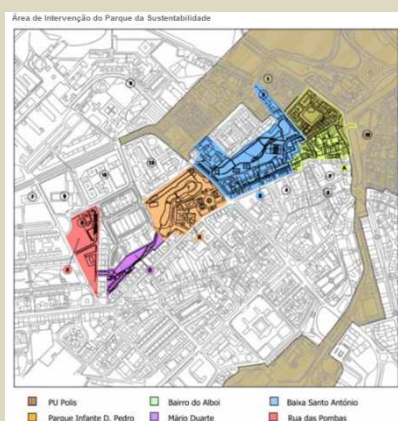


Figura P 76- Área de intervenção do Parque da Sustentabilidade II

Fonte: CMA

No caso do Alboi, a definição do objecto decorreu de uma candidatura no âmbito do programa das Parcerias para a Regeneração Urbana tendo sido aprovado um quadro genéricos de objectivos e uma proposta de implantação não detalhada. A definição precisa do objecto – plano de arranjo do espaço público - decorre após a aprovação do financiamento e incorpora um conjunto de propostas que não foram sujeitas a avaliação técnica pelo financiador. Existem dúvidas que o objecto se reduza à sua dimensão projectual e que não contemple um programa de animação do espaço público, evitando que este seja aproveitado como um “mero palco de apoio às actividades económicas ligadas à diversão nocturna”.



Figura P 77 - Poster intervenção no Bairro do Alboi (PdS)

Fonte: CMA

Quanto à intervenção de ligação pedonal sobre o canal central, a definição concreta do objecto decorreu no âmbito do concurso público internacional de ideias, onde era dada ao concorrente a possibilidade de definição precisa da localização, a

imagem e a natureza da obra, não tendo a autarquia previamente acautelado os eventuais riscos desta situação.

Uma observação ao caderno de encargos, mostra que as recomendações à concepção são muito genéricas, referindo que “a proposta deve para além dos aspectos técnicos e funcionais associados à sua função urbana, considerar as questões de enquadramento formal e paisagístico do cenário envolvente, em que qualquer elemento construído integra condições de impacto singulares”.

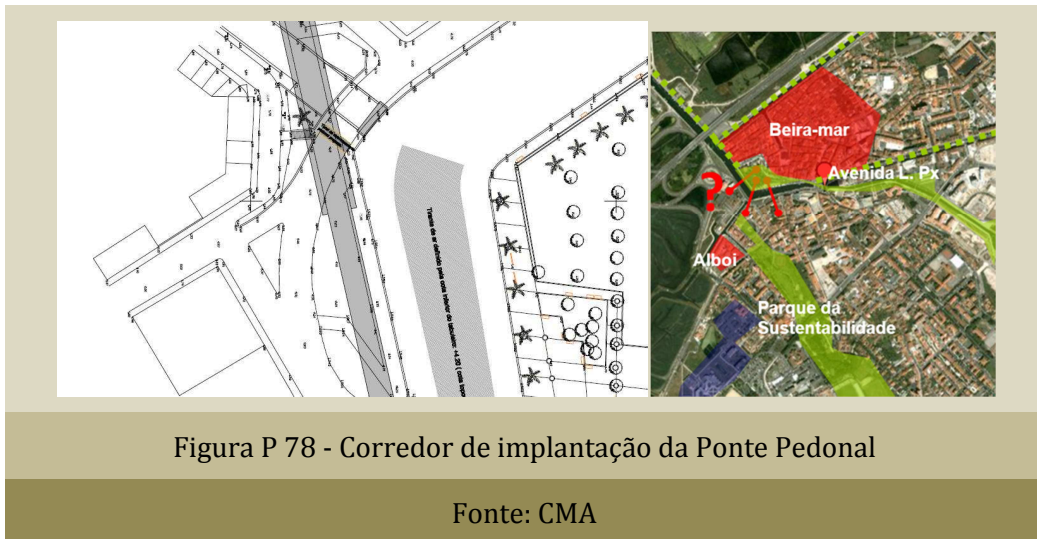


Figura P 78 - Corredor de implantação da Ponte Pedonal

Fonte: CMA

Acontece que a definição precisa do objecto pelo projectista é particularmente arriscada porque a definição não resulta de uma análise de planeamento do contexto territorial mais alargado, mas de um exercício de projecto fechado, sem qualquer contraditório prévio, não incorporando uma reflexão sobre a importância e valor patrimonial do lugar (Canal Central e Rossio) e da sua importância para a comunidade, desvalorizando o impacto que qualquer intervenção projectual que aqui se faça poderá ter. Para além disso, ignora o contexto dos instrumentos de planeamento que não a prevêm nesta localização e omite a necessidade de pensar a relação com a Ponte Praça, que foi considerada de vital importância pela equipa que estuda o projecto da Avenida.

Foi referido por vários dos entrevistados que a opção por um objecto material (um investimento em obra física) de pertinência não comprovada revela-se de alguma forma desajustada face ao contexto do programa que o financia e à situação financeira do país e do município (durante este exercício assistiram-se a diversas reprogramações de investimentos apoiados pelo QREN), tanto mais que os seus eventuais benefícios não são óbvios e, pelo contrário, os seus eventuais impactos negativos são assinaláveis.

## OBJECTIVOS

O Parque da Sustentabilidade apresenta como principal objectivo “criar um percurso verde estruturante que articula um conjunto de equipamentos que têm a *sustentabilidade* como conceito âncora”, pretendendo, ainda, “afirmar a cidade

como um espaço de inovação, de competitividade, criando um espaço com renovado interesse para os munícipes e visitantes”.

O projecto defende que este espaço deverá ter a imagem e identidade directamente associada ao conceito da sustentabilidade, no sentido em que as intervenções propostas devem procurar inovar nas soluções de desenvolvimento das três esferas do conceito da sustentabilidade (desenvolvimento económico, ambiental e social) e tornar a área “mais atractiva para viver, visitar, trabalhar e estudar”.

Segundo os promotores este não pretende ser mais um projecto, mas uma iniciativa que “sirva de modelo a ser transposto para outras acções de requalificação, nomeadamente ambiental, social ou económica, que se esperam desenvolver em outras áreas da cidade”. Os promotores referem ainda que “a requalificação e revitalização da área definida, na qual está integrada a maior área verde contínua da cidade, é uma ferramenta fundamental para promover a sustentabilidade e atractividade urbana, que se revela primordial para sustentar a política de promoção da qualidade ambiental da cidade e do bem-estar dos cidadãos”.

Os promotores consideram ainda que cada um dos projectos inseridos no âmbito do Programa de Acção “assumem importância e relevância para alcançar o objectivo de afirmar a criação de um espaço multifuncional, se considerados como complementares e numa lógica articulada”, pretendendo-se que o projecto funcione como uma experiência pedagógica que ‘comunique e dissemine conhecimento’ através da promoção de seminários e publicações. Segundo os promotores, será produzido um documento (‘Aveiro 2020 – uma estratégia sustentável’) que reunirá “toda a aprendizagem resultante deste processo e facilitará a replicação dos resultados noutras áreas da cidade de Aveiro”.

Como se pode constatar pelo exposto, o objectivo definido é particularmente ambicioso, pela afirmação do seu carácter exemplar e desejo de replicação futura noutros territórios, o que deveria ter sido suportado por um cuidado particular na identificação dos problemas a responder, na selecção da natureza dos projectos específicos a propor, o que, como veremos mais à frente, não veio a suceder.

Uma análise crítica aos objectivos permite concluir que as orientações europeias e nacionais (QREN) indicam que este tipo de ‘projectos estratégicos’ e o investimento que o consagra, mais do que uma forma de financiar a transformação e qualificação da cidade, são uma oportunidade para afirmar uma nova agenda de preocupações (no caso presente a ‘sustentabilidade’) e para encontrar meios para mobilizar os agentes e a comunidade para a sua partilha e implementação. Como relembrou Ferrão (2011), para que isto aconteça o método de elaboração e ‘comunicação’ do PdS (conceito, conteúdo e processo) teria de garantir que essa ‘nova agenda’ era percebida, aceite e incorporada nas práticas dos diferentes ‘utilizadores da cidade’, assegurando, ao mesmo tempo, que o seu processo de elaboração funcionasse como uma oportunidade de aprendizagem colectiva de como se deve pensar e concretizar um novo desígnio para o futuro da urbe (Aveiro como uma referência nas questões da ‘sustentabilidade’). Como se irá referir seguidamente, tal não aconteceu.

Para além dos objectivos genéricos, a regeneração do espaço físico, a operação previa outros objectivos, nomeadamente a conquista de mais área verde para a cidade, o que, sendo uma das mais relevantes conquistas do projecto, acabou por não ser devidamente explicitado em termos de objectivos a atingir.

Por outro lado, o objectivo de criar um contínuo verde pedonal e ciclável, sem qualquer cruzamento com o trânsito automóvel, sendo bondoso e defensável, transformou-se num objectivo obsessivo, que conduziu a definições projectuais excessivas, que não respeitavam a sensibilidade dos lugares, o que determinou o surgimento de um conjunto de propostas que foram alvo de grande contestação (sobretudo as pontes pedonais e o plano de chão, no caso do Alboi).

Os objectivos de revitalização da actividade comercial, em particular, no que concerne ao espaço público do Alboi e Rua José Rabumba, acabaram por não ganhar expressão e serem penalizados pela forma como o projecto global foi crescendo.

## OBJECTIVOS ALBOI

O Bairro do Alboi é o primeiro bairro social construído em Portugal, e possui um conjunto de características únicas, nomeadamente a localização junto aos canais da ria (onde antigamente se colocava a secar o moliço da ria, para depois ser levado para os terrenos agrícolas, as malhadas), a exígua dimensão de algumas habitações com os seus corredores laterais, onde se armazenavam as artes da pesca, e o jardim central, o Largo Conselheiro Queiroz, avó de Eça de Queiroz, que viveu um período em Aveiro, que funcionou durante anos como espaço de encontro dos moradores e de brincadeira de crianças.

A intervenção no Bairro do Alboi insere-se no objectivo geral de estabelecer uma continuidade de percurso pedonal entre o Rossio e a Baixa de Santo António, que se estenderá até ao sul do Jardim D. Pedro, sendo para isso necessária a criação de uma ponte pedonal sobre o canal central.

São identificados pelo promotor como objectivos específicos (CMA, 2009): reorganizar o Largo Conselheiro Queiroz (jardim do Alboi) na sua área verde e na natureza das suas espécies arbóreas (com um quiosque de apoio a uma área de lazer e parque infantil e reorganização de estacionamento); construir uma via perpendicular de 3 metros de largura que atravessa o jardim e que assegura a ligação viária NE/SE com pavimento diferenciado, evitando o trânsito junto à porta das habitações, substituindo a que era feita através da Rua da Liberdade/Magalhães Serrão, exterior ao bairro, que não comporta dois sentidos de tráfego; valorizar o Canal do Paraíso e respectivas margens (com esplanadas para actividades de restauração e estacionamento de apoio); ligação do Canal do Paraíso à Baixa de Santo António por um percurso exclusivamente pedonal com um pavimento mais confortável que acentua o seu carácter lúdico e de fruição; ligação do Alboi ao Rossio através de uma nova Ponte pedonal e de um túnel sob a Ponte da Dobadoira.

A definição dos objectivos não decorre de um qualquer estudo preliminar que identifique questões críticas a responder, induzindo, no entanto, profundas transformações na natureza do espaço público, das funções que ali se localizam, nas ligações a outros espaços da cidade, no fundo, no carácter do bairro. Por exemplo, assume que a ligação entre o bairro e o Rossio torna imperativa a construção de uma ponte pedonal, mas não explica os fundamentos dessa opção. Defende a construção de uma via pelo meio do jardim, sem explicar porque é necessária e não discute as consequências da decisão, em particular, o facto de poder desviar para o meio do bairro parte do trânsito de atravessamento, que hoje passa na envolvente (Rua Magalhães Serrã, que divide o Alboi da Baixa de St.

António) ou da perda da unidade do jardim e do risco para a segurança dos utilizadores. Refere que a proposta 'da rua pelo meio do jardim' ocorre, sobretudo, para resolver o 'problema' do cruzamento entre a Rua Magalhães Serrão e a Rua da Liberdade, não estudando outras formas de minimizar o problema, sem a necessidade da intervenção proposta. Por último, propõe uma redução significativa nos lugares de estacionamento, sem apresentar uma alternativa razoável na proximidade.

Por outro lado, no que concerne à requalificação do edificado envolvente, quer nos edifícios colectivos, Banda Amizade, quer nos privados, alguns deles em estado muito degradado, não houve qualquer ambição, assim como na dimensão social do bairro. Os problemas dos idosos que aqui vivem não foram identificados, e não se desenharam objectivos de política pública que o projecto tivesse intenção de criar. Haveria, provavelmente, a ideia de que a recuperação do espaço público ajudaria a dinamizar a reabilitação do edificado, mas para isso deveria ter havido uma mobilização dos actores ligados ao imobiliário, o que nunca foi referenciado.

Estranhamente, também, não foi definido como objectivo da intervenção, a regeneração urbana com programas ligados às artes e cultura, como tem vindo a acontecer em vários locais, um potencial de que Aveiro dispõe, nomeadamente, através dos profissionais das artes, dos músicos formados na Gulbenkian ou licenciados pelo DECA, equilibrando as funções económicas do dia, com as da noite, doseando o seu impacto e potenciando a sua relação com a comunidade residente. Este objectivo poderia ter contribuído para uma melhor integração dos novos residentes, para um maior apoio às pessoas idosas do bairro, e para uma animação do espaço público mais equilibrada, diferenciada da que se tem na praça do peixe. Este modelo misto, poderia ser mais adequado à natureza do bairro, mais habitado do que a praça do peixe.

Na sua formulação, existia um outro projecto articulado, o da Ponte Pedonal do Rossio para o Alboi, que tinha como função criar condições para dinamizar a actividade económica dos bares e similares e melhorar a mobilidade entre a Praça do Peixe e o Alboi. Não sendo explícita a intenção, havia o risco deste objectivo de aproximação entre áreas com programas funcionais semelhantes, poder transformar o bairro numa área predominantemente ligada a actividades de animação nocturna, que iriam perturbar um bairro que tem actividades predominantemente ligadas à vida diurna, mudando o carácter do bairro, uma dinâmica que alguns dos entrevistados mencionaram como “uma tendência pesada”, que muito dificilmente se inverte, ao contrário das intervenções físicas.

Em síntese, a concepção dos objectivos da intervenção no Alboi olhou para o bairro como um espaço físico, sem memória e sem vida, procurando responder a um conjunto de problemas físicos (pavimentos e estacionamento) e de necessidades cuja pertinência não ficou justificada.

## OBJECTIVOS PONTE PEDONAL

No que concerne ao projecto da ponte pedonal, o objectivo inicial decorre da motivação atrás expressa de ‘ligar o Rossio à zona do Alboi, como apoio aos bares e restaurantes desta área’, tendo por detrás um objectivo geral de estabelecer uma ligação pedonal entre Estação-Avenida-Rossio-Bairro de Santiago sem o cruzamento com automóveis, o que determinou a concepção desta e de outra ponte pedonal. Esta ambição, sendo legítima, afigura-se algo forçada pois não

configura um eixo de mobilidade, uma “linha de desejo”, pelo que parecendo ser um objectivo bondoso aparenta ser desajustado.

O Caderno de Encargos (Requisitos que os trabalhos de concepção devem observar) sublinhava que o objectivo principal da intervenção era o de “promover a qualificação deste espaço, numa lógica de intervenção integrada, criando um demonstrador do conceito de sustentabilidade, mas também salvaguardar e valorizar a qualidade da imagem urbana, da linguagem arquitectónica e da integração paisagística”, sendo que a infra-estrutura prevista para este novo atravessamento do Canal Central “é estratégica não só para o Pds mas para a cidade, pois corresponde a uma necessidade há muito sentida, de ligação das margens deste canal, onde há mais utilização por peões e cuja alternativa (Ponte Praça) exige um grande desvio”.

A explicitação do objectivo induz um conjunto de pressupostos que não estão justificados, quer no que toca à importância para a cidade, quer para o facto de ser “há muito sentida”, ignorando o contexto territorial onde se implanta, o canal central, um dos principais espaços de referência simbólica da cidade, e omite o facto de esta estar prevista num plano superiormente aprovado, numa outra localização, distante desta. Por outro lado, a objectivação ignora um dos pontos de partida do projecto, o Jardim do Rossio, uma das mais centrais áreas verdes da cidade, este sim amplamente referenciado como necessitando de uma intervenção de requalificação.

Acontece que os projectistas ignoraram na definição dos objectivos e objecto, a relevância do contexto histórico, cultural, simbólico deste espaço. Um dos entrevistados, um dos maiores especialistas nacionais na área ambiental, referiu que existe em Aveiro uma forte relação de pertença com a Ria de Aveiro, “que faz com que todos falam dela como se pertencesse a todos, sentindo que todos mandam na Ria”. Face a esta situação, que deveria ser do conhecimento de quem planeia a cidade, teria sido importante, antes de se ter feito qualquer coisa, “avaliar se esta obra correspondia verdadeiramente a uma necessidade, recebendo contributos dos cidadãos e instituições para fazer evoluir para uma solução claramente diferente desde que fosse claramente e assumidamente melhor do ponto de vista do Parque da Sustentabilidade enquanto conjunto”.

Por razões várias, em particular relacionadas com o financiamento da operação, mas também com dificuldades de conduzir um diálogo sobre o futuro da cidade, a definição do objectivo não seguiu este trajecto, o que teve consequências que seguidamente se irão discutir.

## **PRODUTOS E FORMA DE PRODUÇÃO DA ENCOMENDA**

Como principais produtos estavam previstos um conjunto de obras físicas – equipamentos e infra-estruturação - e um conjunto de eventos de animação, num investimento inicialmente previsto para 14 milhões de euros, que mais tarde se veio a reduzir para 11 milhões de euros.

#### O que é o Parque da Sustentabilidade?

Resultou de uma candidatura apresentada pela Câmara de Aveiro aos Fundos Europeus, a qual foi, felizmente, aprovada. É um investimento da União Europeia, do Estado Português e do Município de Aveiro, no valor de 14 milhões de Euros, e integra, em síntese, as seguintes importantes intervenções urbanas:

- Requalificação do Largo do Alboi – 720.000 €
- Requalificação da Baixa de Santo António – 190.000 €
- Requalificação do Parque Infante D. Pedro – 235.000 €
- Requalificação do Parque dos Amores – 370.000 €
- Requalificação da Rua das Pombas – 62.000 €
- Reabilitação Fábrica Moagens / Fábrica Ciência Viva - 1.300.000 € ME
- Construção Edifício para Animação e Formação Artística – 510.000 €
- Instalações desportivas do Clube de Ténis de Aveiro – 320.000 €
- Reabilitação do edifício do Conservatório de Música – 590.000 €
- Construção do Centro de Educação Ambiental – 290.000 €
- Reabilitação da Casa do Chá – 75.000 €
- Restauro Igreja Stº. António e da Capela S. Francisco – 780.000 €
- Casa da Comunidade Sustentável (Junta Glória e polivalente) – 600.000 €
- Construção Unidade Imagiologia (Universidade Aveiro) - 7.000.000 ME

Figura P 79 - Intervenções do Parque da Sustentabilidade

Fonte: CMA

A encomenda resultou de uma oportunidade de financiamento no âmbito das Parcerias para a Regeneração Urbana e no quadro de uma candidatura que tem um conjunto de procedimentos formais e prazos para cumprir. Neste sentido, foi seleccionado um conjunto de projectos, que teriam de responder ao mote – sustentabilidade – e ao território – localizar-se dentro da área de intervenção.

Esta forma de produzir a encomenda contém um conjunto de efeitos perversos, sobretudo, quando as autarquias “não possuem uma visão estratégica para o seu futuro e um conjunto de projectos estruturantes em carteira prontos a submeter a financiamento”. Como tal, a resposta a estas oportunidades geram avaliações nem sempre aprofundadas e precipitações que, num quadro metodológico pouco flexível, de difícil diálogo entre parceiros e demais actores, sem quadros de referência comuns, numa postura disciplinar e em contextos administrativos extremamente burocráticos, têm custos elevados. Como tal, foi produzida uma resposta que mobilizou um conjunto de parceiros a sugerir projectos que se alinhassem com o tema da sustentabilidade e que se localizassem no eixo espacial definido, sem um adequado quadro orientador que os validasse.

No caso dos dois projectos em avaliação mais detalhada, o projecto do Alboi e a ponte pedonal, a produção da encomenda em sede de candidatura foi muito genérica, em termos de objectivos, e imprecisa, em termos espaciais.

No caso do Alboi, a encomenda é posteriormente alinhavada num trabalho de colaboração próxima entre a autarquia e os comerciantes do Alboi, liderada pela Associação Comercial de Aveiro. No caso da Ponte Pedonal, a autarquia lançou em Julho de 2009 um concurso de ideias internacional para a selecção do projectista, com as fragilidades já apontadas.

Importa sublinhar que houve alerta público de um membro do movimento cívico Amigosd’Avenida, e autor desta investigação, para a necessidade de se produzir uma outra forma de encomenda do projecto, face à sensibilidade da área, e uma chamada de atenção para aos riscos da utilização da metodologia de concurso de ideias sem qualquer debate/reflexão pública sobre o ‘programa base’ da iniciativa e consequências de tal opção (de conflito cívico ou de mau planeamento da cidade). Foi sugerido que a autarquia antes de lançar um estudo de planeamento (por ex: concurso de ideias) deveria promover uma adequada discussão pública para que os cidadãos fossem ouvidos na discussão dos conceitos, objectivos e



programas funcionais das propostas de planeamento. Este alerta não foi tido em conta e a autarquia lançou o concurso.



Figura P 80 - Apelo ao debate sobre Ponte Pedonal

Fonte: blogue Amigosd'Avenida

## CLAREZA DA ENCOMENDA

A formulação do objecto e objectivos do PdS não foi clara para todos os actores e para a comunidade. Existirão várias explicações para o facto. A primeira tem a ver com o facto das decisões sobre esta matéria terem sido tomadas por um núcleo restrito de pessoas, sobretudo técnicos, sem qualquer debate político, no seio do executivo, ou público, com os actores ou cidadãos. Outra razão tem a ver com os timings da candidatura ao QREN – PRU e com os procedimentos dos programas de apoio financeiro que, segundo alguns, “não proporcionam condições para que houvesse um debate efectivo e uma preparação de projecto de forma eficaz”. Ou seja, “promovem a atomização de projectos e a sua montagem apresada, induzindo projectos que já estão em carteira mas para os quais é preciso encontrar forma de lhes dar uma roupagem para que possam ser enquadrados”. Esta preparação teve forte consequências pois era usado o argumento “as regras são estas e dentro das regras prepare no espaço de mês e meio uma candidatura com parceiros”

Curiosamente, a candidatura foi muito valorizada no item “envolvimento dos actores e participação pública”, somente pelo facto de ter mobilizado um conjunto significativo de actores, ainda que tenha ignorado por completo uma das dimensões, a da participação pública, o que mostra também a fragilidade da avaliação das candidaturas.

Ainda assim a encomenda tem algumas virtualidades. Vários dos entrevistados referem que “do ponto de vista conceptual a identificação do conceito sustentabilidade é bondosa, a circunstância de identificar a cidade, o território que é interligado e percorrível e fazer disso um objecto de trabalho e depois ainda



identificar nós que pudessem qualificar esse percurso é também relevante”. No entanto, a forma como foi produzida gerou vários problemas.

Por um lado, desconsiderou “outras formas de ver a cidade que não são apenas territoriais, outras formas de fazer percursos que não apenas feitos sobre percursos e, finalmente, outros modos de encarar a aplicação daquilo que são os instrumentos e as deliberações da autarquia e dos cidadãos relativamente ao processo de transformação do processo urbano”. Portanto, “é mais um enxerto, apêndice, intrusão, do que uma forma de viabilizar ou de pôr no terreno com as comunidades aquilo que estas directa ou indirectamente julgaram num outro momento fazer para esses territórios”. Esta postura de produção da encomenda “suscita corporativismos” porque “convida entidades a aceitar calarem-se e esquecerem qual é o seu papel na comunidade” em troca do financiamento dos seus projectos.

A comunidade foi-se apercebendo aos poucos do que era o PdS. A explicação surgia de forma muito concentrada, através de instrumentos pouco adequados (Boletim Municipal), que não geravam compreensão. A comunidade mais afectada com o projecto, Alboi primeiro, Ponte Pedonal depois, foi conhecendo o projecto pela divulgação pública da contestação (media e media social) mas, sobretudo, a população da cidade, ampliada com o debate público produzido e alimentado pelos cidadãos e movimentos de cidadãos.

## **CONSEQUÊNCIAS**

A ambição da encomenda foi grande pois procurou coser um conjunto de peças através de um percurso pedonal que ligasse de modo linear todo este território. Acontece que não foi produzido um instrumento de planeamento, mas sim um “master-plan” sem fundamentação técnica, ou memória descritiva conhecida, produzido sem qualquer debate público, que continha, em diversos locais, intervenções que questionavam e violavam planos de ordenamento eficazes (PU Pólis e PP da Baixa de St. António), como foi mais tarde exposto por especialistas na matéria, que entretanto foram consultados.

O surgimento de cada uma das peças, na forma de objecto e objectivo, mais ou menos detalhado, gerou críticas diversas, atempadas, ainda na fase de concepção inicial, mas que foram ignoradas, críticas dirigidas ao todo (Pds) e a algumas peças em particular (Alboi, Ponte Pedonal Rossio, Ponte Pedonal Baixa St. António-Parque D. Pedro).

A falta de clareza na encomenda gerou “uma reacção social muito forte” sobretudo pelo facto da concretização anunciada para cada uma das peças ter gerado “críticas, receios e perplexidades” sem reposta o que penalizou fortemente “a ideia global” e teve como consequência, para além da contestação pública, atrasos, derrapagens, perdas de tempo, muitas vezes a tentar explicar o inexplicável, em parte por falta de comunicação.

O arranque do exercício teve um contexto, a candidatura a fundos, muitas vezes perniciosa, onde o financiamento ajuda a montar um conceito. Este conceito pressuponha que o tema sustentabilidade iria estar presente transversalmente. Este projecto era ainda considerado um projecto-piloto, um balão de ensaio de soluções projectuais que tivessem a ver com sustentabilidade. Acontece que a complexidade deste desafio exigia outra abordagem metodológica, outro

aprofundamento do trabalho, entre os técnicos da autarquia e as pessoas que eventualmente na universidade poderiam ajudar a introduzir essas preocupações.

Vários entrevistados referem que a concepção inicial da encomenda é fundamental para um bem-sucedido exercício. O facto de se avançar demasiado rápido na concepção, sem a devida discussão gera problemas que às vezes são indesejados que vão perturbar o todo.

A concepção inicial do projecto da Ponte Pedonal sobre o Canal Central ignorou algumas ideias importantes sobre a cidade. A primeira é que “as pessoas de Aveiro têm um sentido de pertença muito forte” pela Ria de Aveiro, um dos entrevistados refere mesmo que “todos falam da ria como se ela lhes pertencesse, achando que mandam na Ria, o que é um factor importante e que podia ser aproveitado pela positiva”.

A definição da encomenda para a intervenção do bairro do Alboi, ignorou também o forte sentimento de pertença que existe neste bairro, tal como na Beira Mar. São ambos espaços cuja intervenção a ser feita “deveria ter sido cirúrgica, pois a sua natureza assim o justificava, mas também pelo enorme risco de sublevação”.

Acontece que a intervenção nesses espaços, e no Alboi e Canal Central em particular, podia ter tirado partido desse potencial, para “tentar perceber o que é que as pessoas queriam ou precisavam para que a solução, a resposta, fosse encarada como uma mais-valia e não o contrário”. Como referiu um dos entrevistados, a encomenda deveria ter sido iniciada com “uma discussão onde fosse previamente apresentado às pessoas uma primeira resposta ao inquérito de necessidades, testando-as, se possível, e fazendo-as evoluir para uma solução claramente diferente desde que fosse claramente e assumidamente melhor do ponto de vista da comunidade e do Parque da Sustentabilidade enquanto um conjunto”. Foi a falta desta abordagem inicial que fez com que as coisas não funcionassem, por razões que têm a ver com a ideia de candidatura a financiamento e da resposta urgente e da pouca flexibilidade a alterações depois de formalizada.

A importância atribuída à concepção sobretudo destas duas intervenções (as pontes pedonais e o Alboi), mas de outras também, acaba por ter o efeito de contaminar negativamente a opinião sobre o Parque da Sustentabilidade.

Os esforços desenvolvidos pelos vários movimentos para a correcção da encomenda e dos seus produtos (projecto do espaço público) esbarraram numa enorme intransigência dos actores promotores, políticos e técnicos, onde se pode observar alguma “burocracia acéfala” onde o “cumprimento dos prazos é mais importante que uma boa resposta aos objectivos do projecto” e uma ausência de “liderança política” que entrega a “gestão de um projecto desta natureza á parte técnica”.

Não sendo clara a encomenda, e mesmo com um apelo à sua clarificação, a autarquia ignorou e avançou sem cuidar da natureza dos objectivos (pertinência, necessidade, riscos) e da forma como foram construídos e materializados (sem cautelas, sem critérios adequados). Perante a contestação, foi evidente a dificuldade em aceitar as sugestões, seja por falta de liderança política, seja pelo protagonismo dado aos técnicos, que em alguns casos assumiram tiques de “tecnocracia iluminada”, sem uma linha clara nem com uma preocupação com o acompanhamento coerente do projecto.

A contestação iniciada na definição da encomenda, a prioridade dada a algumas intervenções, quando o concelho tinha problemas graves e outras necessidades, teve um crescendo com o desenvolvimento do projecto. Um dos entrevistados chegou a referir que as polémicas tiveram consequências “no futuro das lideranças autárquicas”.

## **P2. ADOPÇÃO DE UMA METODOLOGIA CIRCULAR E NÃO-LINEAR**

### **PRINCIPAIS MARCOS METODOLÓGICOS, SUA SEQUÊNCIA E AVALIAÇÃO**

A Parceria para a Regeneração Urbana do Parque de Sustentabilidade possui um Programa de Acção, que inclui “uma intervenção de regeneração urbana e de qualificação da sua inserção no conjunto da cidade” e um “programa plurianual e integrado” dinamizado pelo Município através do envolvimento e participação de parceiros locais, originando uma Parceria Local.

Segundo a regulamentação geral da matéria, o programa inclui um conjunto de projectos promovidos pelos parceiros que têm de assegurar a sua execução dentro de um determinado prazo, assim como o cumprimento de um conjunto de metas e resultados a atingir e de um plano de monitorização do Programa de Acção e do funcionamento da Parceria Local que “considere o desempenho e o relacionamento dos actores e as dificuldades de execução física dos projectos e identifique complementaridades que importe valorizar para o sucesso da operação”. No âmbito da organização da Parceria Local devem ficar estabelecidas as condições e formas de participação dos actores e um plano de divulgação e comunicação.

Apesar destas exigências regulamentares, a metodologia de desenvolvimento da PRU do PdS seguiu o guião de cada um dos projectos limitados à acção de cada um dos promotores do projecto. O PdS transformou-se, assim, num conjunto de peças, cada uma com o seu ritmo e abordagem própria, não sendo fácil perceber a sua sequência e articulação, pois algumas delas contradiziam os objectivos para os quais tinham sido criadas.

Um dos primeiros momentos metodológicos relevantes, foi a organização de um Seminário sobre Requalificação Urbana Sustentável que marcou o arranque do Projecto do PdS. Era suposto que este evento ajudasse a gizar um quadro de referência global, sobre como concretizar no território uma agenda ligada ao tema da sustentabilidade. Apesar dos conteúdos relevantes, da construção sustentável à discussão de estudos de caso, o desenvolvimento metodológico subsequente não criou condições para um devido aprofundamento das temáticas ou para que elas ganhassem destaque no desenvolvimento do projecto.

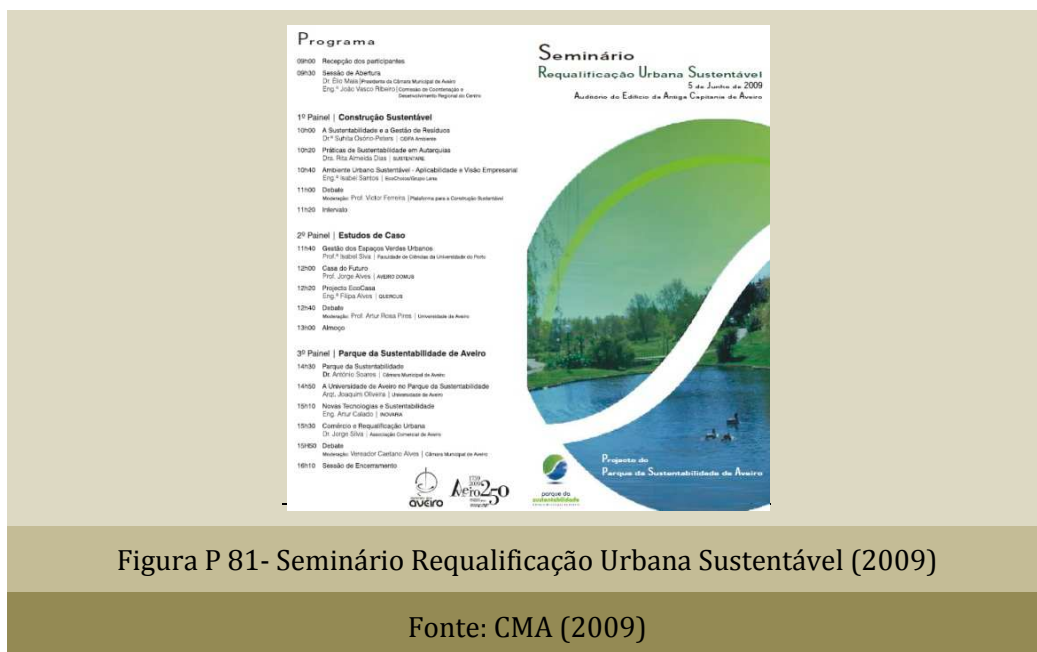


Figura P 81- Seminário Requalificação Urbana Sustentável (2009)

Fonte: CMA (2009)

O que aconteceu foi que durante vários meses (Junho 2009 a Fevereiro 2010) não houve informação detalhada sobre o projecto (eventualmente o boletim municipal, mas com informação genérica) até que surgiu, no âmbito da apresentação pública dos projectos do concurso de ideias para a ponte pedonal, uma exposição com os vários projectos do parque da sustentabilidade, um dos quais se referenciava como master-plan. Este documento surge como resultado do trabalho técnico e concebe uma imagem do futuro desejado, sem criar qualquer oportunidade de revisão, alteração ou incorporação de sugestões dos cidadãos, na velha tradição do plano-produto.

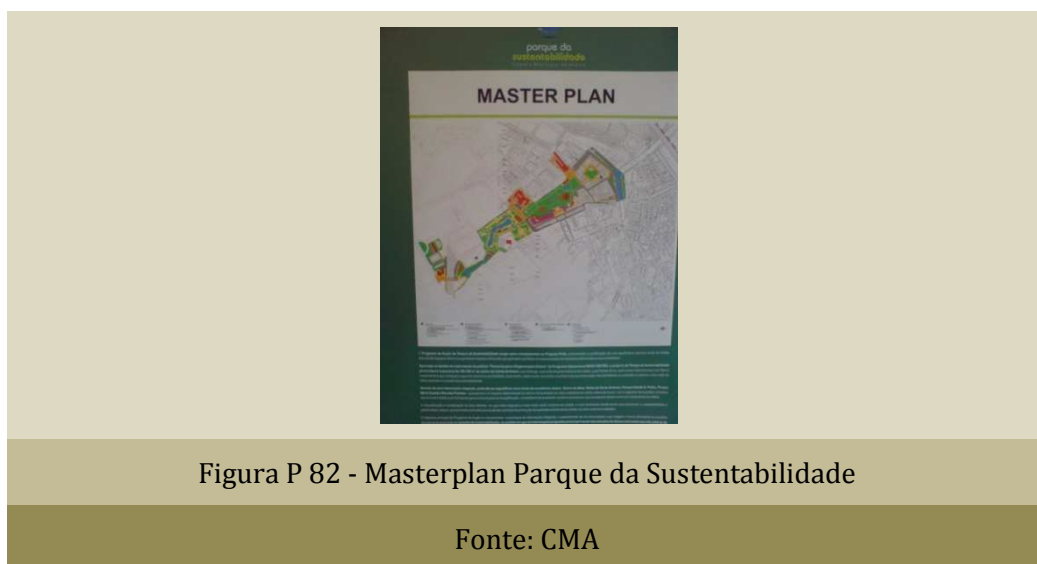


Figura P 82 - Masterplan Parque da Sustentabilidade

Fonte: CMA

Um dos entrevistados referiu que a apresentação revelava uma má opção da autarquia relativamente à concretização do conceito de sustentabilidade no caso do projecto de Aveiro. A autarquia poderia ter tido dois propósitos diferentes ou

“encontrar um projecto de melhoria da sustentabilidade duma parte da cidade” ou produzir um projecto dum parque que fosse sustentável ou que tivesse peças mais ou menos sustentáveis. A autarquia optou pelo segundo, “o sustentável aparece como uma adjectivação ou um propósito de intervenção urbana que tinha uma configuração e uma área territorial que se considerava carecida de intervenção” e depois procurou acrescentar a adjectivação associada à natureza de alguns desses projectos”, o que foi entendido por muitos como um erro.

Alguns dos entrevistados sublinham que teria sido desejável que a autarquia tivessem identificado primeiro “os factores de insustentabilidade na vida urbana” e estudasse formas de as resolver “alterando as circunstâncias que a geravam e, com isso, passando a trazer efeitos positivos para o restante”. Caso tivesse sido esta a metodologia, porventura o objecto de intervenção seria outro, mas certamente “os projectos tinham tido uma natureza diferente, uma articulação diferente entre si e impactos conjuntos, em que as virtualidades de um dos projectos poderiam beneficiar outros”.

Perante a emergência de um conjunto de projectos dispersos, alguns deles com impacto significativo e de oportunidade discutível e perante essas dúvidas públicas a autarquia podia ter agarrado o processo de debate e de concepção e gerado um espaço de diálogo com a comunidade e os seus parceiros.

Importa sublinhar que das entrevistas produzidas a um dos coordenadores, emerge a ideia de que houve um esforço para que o projecto tivesse incorporado a dimensão de sustentabilidade de uma forma diferente, produzindo uma outra articulação entre projectos, articulada numa visão para a cidade, ou para essa parte da cidade, construindo um quadro de referência sobre como o tema sustentabilidade poderia ter orientado a concepção de cada uma das peças e do seu conjunto. Mas este esforço esbarrou numa maior preocupação de “responder à encomenda e de cumprir os prazos estabelecidos”.

Segundo um dos entrevistados, o que se pedia era que a autarquia olhasse para o território identificasse as suas insustentabilidades e “modernamente soubesse conceber e desenhar a tipologia de intervenções, os modelos, os paradigmas e os instrumentos físicos e não físicos necessários para reverter essas circunstâncias de insustentabilidade”.

Mas não foi essa a opção. Os actores e competências envolvidas não mostraram ser capazes de o fazer. A concepção do PdS continuou, mobilizando um número vasto de equipas técnicas, cuja natureza e constituição não eram do conhecimento público, e cada um deles respondia pela sua peça individual ignorando o contexto mais vasto, pelo que a coerência do todo nunca foi devidamente cuidada.

Houve algumas razões que explicam essa dificuldade. Por um lado, uma incapacidade política de antever o impacto da contestação social e cívica ao projecto e de gerir e responder às críticas fundamentadas que foram sendo produzidas. Por outro, a resistência de alguns técnicos municipais a uma abordagem de planeamento e à construção de um quadro comum que balizasse a concepção dos projectos, valorizando o conhecimento técnico e científico existente, por exemplo, na UA sobre esta matéria, e ultrapassando o entendimento do tema como uma perspectiva meramente ligada “ao desempenho individual dos edifícios, a sua construção sustentável, mas não a preparar uma vivência sustentável dum território”, fazendo-os de forma diferente do tradicional, ao que se juntou, por último, o espírito burocrático de cumprimento acrítico da encomenda, empurrado por orientações regionais e nacionais.

Com base nesta constatação, a autarquia perde uma parte do controle metodológico do exercício, com várias iniciativas a serem desenvolvidas de forma independente e desarticulada, e com o desenvolvimento de várias iniciativas cívicas de contestação ao projecto global e a cada uma das suas peças, o que durou cerca de três anos.

A primeira apresentação pública do projecto, que poderia permitir um primeiro balanço, decorre de uma petição feita por cidadãos à Assembleia Municipal, que por via disso agendou uma reunião extraordinária onde os projectos foram apresentados, numa extensa mas pouco proveitosa sessão, com mais de vinte e cinco apresentações consecutivas sem direito a questões, e cujos resultados no processo foram nulos, pois as dúvidas que começavam a ser levantadas sobre os vários processos, e que os cidadãos explicitaram numa apresentação realizada no fim da sessão, não tiveram qualquer resposta.

Para além deste momento de avaliação geral, o único realizado durante todo o processo, houve algumas apresentações públicas de projectos parcelares.

No caso do projecto do Alboi, foi realizada uma sessão pública com os moradores do bairro, uns dias antes do envio dos projectos finais para aprovação. Após essa sessão, e perante as várias dúvidas e receios colocados, a autarquia enviou uma carta aos moradores onde estabelece um conjunto de compromissos, alguns dos quais mais tarde se comprovou não terem sido respeitados, mas onde refere que as alterações de fundo não seriam possíveis por falta de tempo, decorrente da urgência de aprovação dos projectos pela entidade financiadora. Apesar disto, nas entrevistas efectuadas foi possível constatar que a autarquia concedeu a alguns actores, em particular os comerciantes, um longo período de discussão do projecto, prévio a este debate com os moradores, tendo a sua concepção sido produzida para responder às suas necessidades e anseios.

Outro dos momentos de avaliação pública parcelar decorreu de uma reunião pública do executivo onde o tema da ponte pedonal concentrou toda a agenda da reunião. Tratou-se de uma das reuniões mais concorridas do período democrático em Aveiro, que mais à frente se explicitará de forma detalhada, de natureza espontânea, organizada por um movimento cívico entretanto criado, onde foi apresentado pela autarquia o projecto e onde foram expressos pelos cidadãos argumentos pró e contra a realização da ponte pedonal. Também neste caso, a autarquia não foi sensível à argumentação e manteve a sua posição.

Seguiram-se várias discussões, protestos que mais tarde serão explicitados, e que conduziram a que a Ponte Pedonal não fosse construída e que uma das partes do projecto do Alboi fosse eliminada.

O último marco metodológico é a construção do projecto. Das entrevistas efectuadas é possível concluir que houve diversos problemas burocráticos com as adjudicações das empreitadas que adiaram a concretização do projecto e geraram uma desmotivação não só nos promotores, como nas próprias empresas de construção que passaram a ter como objectivo secundário a conclusão das obras do Parque da Sustentabilidade.



Figura P 83- Implantação das propostas do PdS (proposta final)

Fonte: CMA

## MOMENTOS DE AVALIAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS

A identificação dos marcos metodológicos e o balanço produzido indicam que apesar das reservas colocadas pelos vários actores e mesmo pelos parceiros, a condução do projecto não era sensível à argumentação, gerindo a encomenda de forma linear e burocrática, com uma preocupação centrada na implementação do projecto, mais do que nos resultados ou consequências.

Vários dos entrevistados referem que para além dos marcos atrás referidos, os momentos de avaliação formal (reuniões dos parceiros ou da comissão de acompanhamento) produziram sugestões de alterações e críticas, algumas de personalidades científicas relevantes, mas não tiveram uma resposta pública, o que se traduziu numa ponderação desequilibrada dos vários interesses em presença, feitas em diálogo directo com o executivo, elas foram ignoradas ou não tiveram resposta.

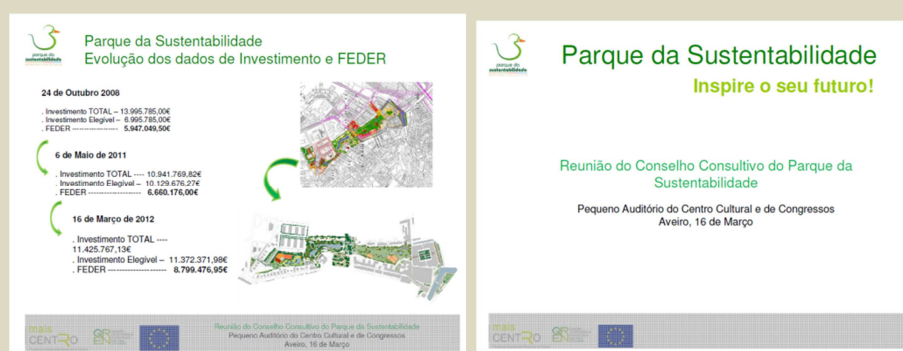


Figura P 84 - Conselho Consultivo Parque da Sustentabilidade

Fonte: CMA

Um dos argumentos utilizados para não alterar os projectos, foi que se perdia o financiamento. Acontece que nas entrevistas efectuadas foram dados vários exemplos de alteração do projecto (mesmo num dos casos mais polémicos, o da ponte pedonal, mais tarde a autarquia conseguiu autorização para afectar a verba para as obras da Rua João Mendonça).

A referência aos prazos curtos, que a autarquia usou como argumento, que a fase de desenvolvimento do projecto era muito curta, não corresponde à verdade, tendo sido permitido um envolvimento muito grande e prolongado por exemplo no caso dos comerciantes no projecto do Alboi que não foi dado aos moradores. Para além disso, desde a assinatura do protocolo (resultante da aprovação da candidatura) até à entrega dos projectos passou mais de um ano, o que poderia ter sido usado para o lançamento de um amplo debate público.

Os momentos de avaliação com os cidadãos foram negados, apesar de amplamente solicitados. As instâncias que o poderiam produzir, nomeadamente a entidade financiadora, recusou-se a desenvolver esse papel, isto é anunciou que o ia fazer, mas depois recuou nessa intenção, porventura por não ter peso político para o fazer.



Figura P 85 - Notícias sobre Parque da Sustentabilidade – Reunião Mais Centro

Fonte: SAPO, OLN News

Uma das questões críticas que aqui se coloca é a ausência de uma avaliação rigorosa, quer por parte dos promotores, quer dos financiadores, do valor dos conceitos e da sua operacionalização em projectos concretos.

O recuo realizado pela autarquia em alguns dos projectos mais polémicos, como o caso da ponte pedonal e da via pelo meio do Alboi, aparece mais como consequência de contextos políticos delicados, num dos casos por desistência do construtor, no segundo, por momentânea perda de maioria no Executivo, do que como resultado de uma ponderação dos interesses em presença, apesar de publicamente ter sido esse o argumento apresentado.

Resulta desta análise que os promotores se preocuparam sobretudo em executar o projecto sem perceber o contexto, as necessidades da comunidade e actores,



impondo o objecto, objectivos e os produtos. Por razões várias – inexperiência em lidar com as dificuldades dum projecto com vários parceiros, necessidade de responder a um calendário apertado (candidatura e execução) - as orientações metodológicas traduziram-se num certo “fechamento do processo no exercício técnico e em torno dos agentes directamente envolvidos na parceria público-privada”.

Esta postura insere-se no espírito das primeiras concepções metodológicas de planeamento – plano produto - sendo particularmente frágil no que concerne à discussão dos objectivos da intervenção, dos quadros orientadores para a definição da solução e da sua concepção, não havendo qualquer preocupação de envolvimento dos actores cidadãos e desconhecendo-se mesmo o grau de conhecimento que os actores parceiros do projecto tinham do seu conteúdo. Para além disso, conteve momentos de avaliação intermédia muito pontuais, internos, mas que por várias razões não inverteram o rumo pré-definido.

Uma das consequências perniciosas do projecto resultou do financiamento a 85% oferecido pela EU. Quando confrontada a autarquia relativamente à razoabilidade das opções projectuais e de investimento, foi recorrentemente utilizado o argumento de que o investimento público municipal era baixo, dando a entender que a sua menos razoável aplicação seria menos grave porque o dinheiro não vinha dos cofres municipais.

### **P3. INTEGRAÇÃO, EM CADA ETAPA, DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA (OBJECTO, OBJECTIVO E RESULTADOS)**

#### **INTEGRAÇÃO DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA**

Como foi referido anteriormente, a metodologia seguida é de natureza projectual onde o técnico responde a um caderno de encargos e produz um projecto, não existindo margem para qualquer reflexão de planeamento.

A concepção de cada um dos projectos e do plano geral não conseguiu integrar devidamente a dimensão espacial, das intervenções infra-estruturais – espaço público - e de equipamento – programas culturais, científicos e ambientais, com as intervenções imateriais, de dinamização socioeconómica associadas ao tema da sustentabilidade.

De acordo com os objectivos, existia uma ambição de promoção do desenvolvimento socioeconómico, mas acontece que esse esforço e a sua materialização não se vislumbra. Alguns dos entrevistados revelam o esforço conceptual inicial que foi desvirtuado, sendo que uma das razões para tal foi a modificação da liderança do projecto entre a fase da concepção e da execução, o que determinou que o esforço de ligação das componentes materiais e imateriais não tenha sido produzido como combinado, o tempo necessário para produzir o quadro conceptual de referência que deveria ter sido usado na passagem da definição inicial à concepção e à acção não foi devidamente trabalhado, ou com a sensibilidade de quem gerou a encomenda.



Figura P 86 - Construção Sustentável no PdS

Fonte: Plataforma CS

Um dos entrevistados com responsabilidade no projecto chega mesmo a referir que a concepção subverteu o conceito original e que o projecto passou a ser intervenção no espaço público, sem qualquer inovação do ponto de vista da sustentabilidade. Uma das pistas passaria por um trabalho mais próximo da Plataforma da Construção Sustentável, que poderia ter inspirado a concepção específica de cada um dos projectos, mas para isso teria de haver disponibilidade, de tempo, mental e institucional, o que não aconteceu e a certa altura abandona-se porque se sente que esse esforço implicaria grandes alterações e exigiria competências, tempos, que os técnicos municipais não têm ou não estão habituados a fazer e não querem fazer e não há uma liderança que o obrigue, passando a fazer uma intervenção tradicional. Sublinha, ainda, que um dos graves problemas do projecto é “ ser mais um parque ao qual se pretendeu acrescentar alguma sustentabilidade, criando-a para cada uma das áreas de intervenção, em aspectos de sustentabilidade diferenciados sem congruência”.

Outra questão apontada pelos entrevistados tem a ver com as dificuldades de introduzir critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação pública de projectos de obra pública, com o receio de que viole as regras da concorrência, por introduzir especificações que restrinjam o tipo de possíveis respostas. Este receio poderia ter sido ultrapassado se a autarquia tivesse tirado melhor partido do conhecimento técnico-científico dos seus parceiros – em particular a UA e a PCS – e justificado um esforço de envolvimento dos organismos públicos (para além dos já citados, a APA e CCDRC) para que estes pudessem ajudar nesta qualificação. A incapacidade ou falta de vontade política para ultrapassar as dificuldades geraram uma inércia e o desenvolvimento das práticas administrativas dentro das áreas de conforto.

A concepção física do PdS assentou, assim, na defesa dos princípios do desenho do espaço público e do privilégio da mobilidade suave, mas a sua formulação revelou que não foi implementada de forma coerente e, muitas vezes, até era forçada contrariando os princípios da sustentabilidade que supostamente deveriam

defender (a título de exemplos: a Rua pelo meio do jardim do Alboi; ponte pedonal entre Baixa de Santo António e Parque D. Pedro; destruição do ringue do Parque D. Pedro).

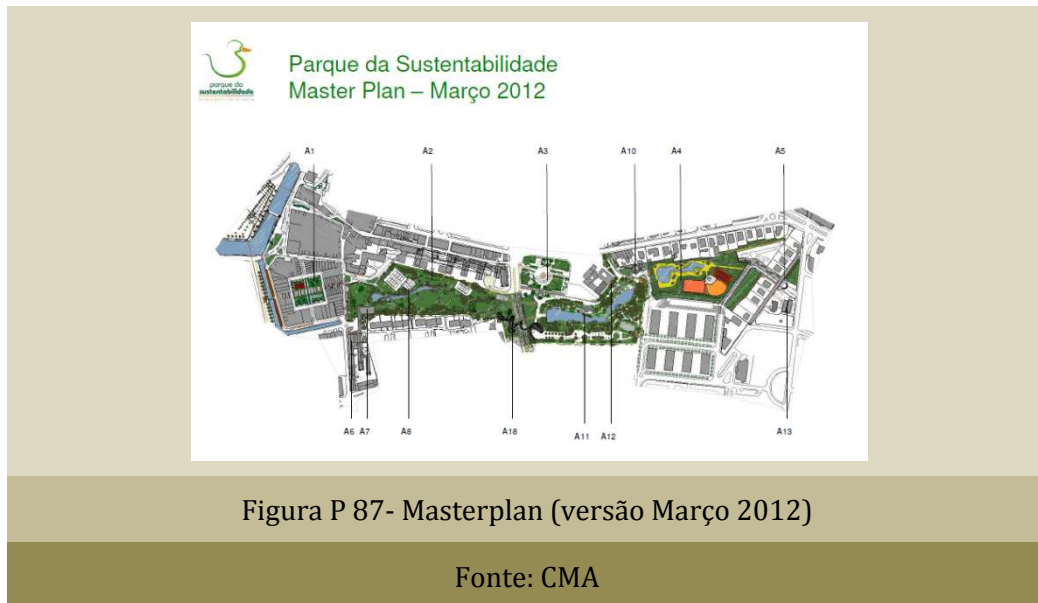


Figura P 87- Masterplan (versão Março 2012)

Fonte: CMA

## ALBOI

A intervenção urbanística no Bairro do Alboi tem a natureza de um projecto de arranjo do espaço público. Apesar de ter sido previsto na candidatura o desenvolvimento da animação sociocultural do futuro largo do Alboi, nomeadamente, através do envolvimento dos actores sociais, culturais e económicos, não foi desenvolvido qualquer plano de animação. Esta situação é tanto mais estranha, quanto no bairro existe uma associação cultural de longa tradição, a Banda Amizade.

O modelo de espaço público proposto para o Alboi pretendeu transformar o carácter do bairro, criando condições para que o bairro perca da dimensão predominantemente residencial com algumas funções ligadas às 'actividades económicas do dia e da noite', para um bairro predominantemente ligado às funções económicas da noite. Esta opção não é explícita na definição de objectivos, mas decorre de um modelo de desenho de espaço público que cria condições para o surgimento de um conjunto de novas funções ligado às actividades comerciais da vida nocturna (Bares e restaurantes), à semelhança do que já hoje acontece na Praça do Peixe.

Para além disso, a proposta inicial de concepção do espaço público previu a alteração dos sentidos de trânsito na envolvente do bairro e a construção de uma via no jardim do bairro, induzindo a deslocação para o seu interior de trânsito de passagem, penalizando a função de lazer desse espaço público e colocando em causa a segurança dos seus utilizadores. A criação da proposta - que visava cortar o jardim público ao meio - estava fundamentada na resolução de um problema de geometria rodoviária num cruzamento fora do bairro e para responder aos requisitos legais e de melhoria da fluidez de circulação naquele ponto. A

justificação apresentada nunca foi explicitada publicamente, mas foi entendida por muitos actores como desajustada, excessiva e de difícil compreensão.

A concepção foi considerada desajustada, pela falta de um espaço central, de encontro, com mobiliário urbano e árvores (conforto térmico).

À crítica da concepção inicial, o jardim cortado ao meio, soma-se agora uma outra crítica da concepção das vias demasiado próximas das habitações, gerando problemas de segurança aos peões. Esta concepção foi pensada com a existência da via pelo meio do jardim.

Em síntese, o projecto previsto para o Alboi não é um bom exemplo de articulação da dimensão espacial e socioeconómica. Esta fragilidade resulta da insuficiente análise do território e da falta de um quadro de referência que sustente a intervenção.

### PONTE PEDONAL

O projecto da ponte pedonal é uma concepção urbanística sem ponderação do território envolvente e sem avaliação das consequências socioeconómicas, assentando na premissa de facilitar a deslocação entre margens com o fim de promover “o desenvolvimento dos bares” da zona.

A concepção do PdS que incorpora esta proposta negligencia os riscos apontados para este investimento que é o impacto que ele pode ajudar a criar na transformação do carácter do bairro do Alboi, a partir do momento em que houver uma ligação rápida aos bares da Praça do Peixe, podendo criar processos de gentrificação urbana.



Figura P 88 - Implantação das propostas de Ponte

Fonte: CMA

### OUTROS PROJECTOS

A intervenção física no restante PdS centra-se nos pavimentos, em algumas das áreas, no mobiliário urbano, em intervenção de infra-estruturação e na reabilitação dos edifícios da Casa de Chá, das igrejas, da Fábrica da Ciência, e em novos campos do Clube de Ténis e na Casa da Sustentabilidade. Em qualquer dos casos, não se conhecem programas de animação dos edifícios e dos espaços públicos.

Houve dimensões materiais do projecto interessantes, o Parque dos Amores, a Rua José Rabumba, o edifício C, a frente do canal do Alboi, ainda assim, não foram organizadas as actividades imateriais que os poderiam ter potenciado, com excepção do espaço C.

## INICIATIVAS IMATERIAIS

O desenvolvimento de iniciativas imateriais na fase final do projecto passaram a procurar criar uma empatia com o projecto que ele nunca conseguiu gerar. No final, tentou funcionar como um conjunto de eventos efémeros que tentavam pacificar a relação de contestação que se criou em torno do parque e que foi muito longa, por isso de difícil reversão.



Figura P 89 - Animação no PdS

Fonte: CMA

Mesmo a concepção da animação tem uma natureza desajustada ao espaço, usa um palco, uma estrutura pesada e de forte impacto visual, não é adequada para o futuro, sendo dificilmente replicável.



Figura P 90 - Programa Há festa no Parque – inauguração do PdS

Fonte: CMA

## **COERÊNCIA DA INTEGRAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS**

Não houve um esforço de articulação da dimensão imaterial e material do projecto. A CMA tinha a capacidade de introduzir coerência entre as intervenções materiais e imateriais, mas para isso era importante que tivesse havido outro cuidado na concepção de cada uma delas e da sua intersecção, ou então, uma procura de coerência ao longo do exercício, em diferentes etapas.

A obra pública foi concebida sem a definição prévio dos seus programas de uso e animação, pelo que os eventos finais tiveram um carácter efémero e em alguns casos desajustado ao carácter dos espaços. Como consequência desta desarticulação os projectos foram mal concebidos, havendo o risco de produzirem efeitos contrários ao desejado.

## **P4. MOBILIZAÇÃO, EM CADA ETAPA, DE INFORMAÇÃO QB**

### **RECOLHA DE INFORMAÇÃO (MÉTODOS, FASES E CONTEÚDO)**

#### **PDS**

O projecto iniciou-se com uma conferência que visou enquadrar o conceito da sustentabilidade e motivar encontro de experiências. Acontece que o evento não teve continuidade e não existe evidência da forma como as propostas do PdS foram sustentadas em informação ou estudos.

Apesar de ter sido mencionado no arranque do projecto vários exemplos de valorização do conhecimento técnico e científico ligado à sustentabilidade, nomeadamente, os dispositivos tecnológicos (INOVARIA), iniciativas ligadas à eficiência energética (Inovadomus), o desenvolvimento do projecto não valorizou suficientemente esse esforço. O trabalho da Plataforma para a Construção Sustentável foi sistematizado, mas depois acabou por não influenciar a concepção e torná-la menos ambiciosa e não permitiu gerar boa prática tendo, em alguns casos, gerado mesmo más práticas.

Contudo, uma das principais falhas foi a falta de recolha da informação sobre o território - a compreensão da história do local - e as necessidades e problemas dos residentes e visitantes, que ajudassem a encontrar respostas e a enquadrá-las no quadro da sustentabilidade. Neste particular, os saberes locais, das vivências dos cidadãos e instituições foram pouco ou nada valorizadas.

A informação necessária à tomada de decisão não era partilhada pelos parceiros, cada promotor tratava do seu projecto.

#### **ALBOI**

Após a aprovação genérica (no caso do Alboi o que existia era um objectivo geral e uma implantação macro) iniciam-se os estudos projectuais que duram meses. Contudo, não é conhecido o desenvolvimento de algum estudo que fundamente a intervenção no Alboi.

Segundo a memória descritiva, as opções projectuais (mobilidade, espaço público, estacionamento) não resultam de inquérito, levantamento da situação ou auscultação dos moradores, mas de opção programática casuística (sentido de trânsito) e, noutros casos, de uma opção que cria novos problemas (ausência de

estacionamento para moradores, mudança do carácter do bairro, com a introdução de funções ligadas à restauração e bebidas).

Apesar dos moradores e cidadãos terem alertado os técnicos e decisores para o risco da decisão, não foram produzidos outros estudos que ajudassem a sustentar a opção inicial ou a alterá-la. Na concepção do projecto, a autarquia referenciava que a propósito da identificação das espécies arbóreas a manter, os especialistas da Universidade de Aveiro seriam consultados. O projecto ignorou ambos os actores, os seus conhecimentos e saberes, produziu um modelo urbanístico e implementou-o, apesar dos apelos dos cidadãos e dos avisos às autoridades financiadoras (Mais Centro). A CM de Aveiro foi confrontada por investigadoras da Universidade de Aveiro, a propósito do abate de árvores do Alboi, mas nunca foi dada qualquer justificação.

#### **PONTE PEDONAL**

A justificação da Ponte Pedonal do Rossio surge por via de uma carta “assinada por vinte e três comerciantes” a pedir um atravessamento do Rossio para o Alboi, sem qualquer referência a cuidados projectuais ou à sensibilidade da zona.

Para apoiar a sua concepção não foram produzidos estudos, mas foi lançado um concurso de ideias internacional, sendo que os promotores imaginavam que daí surgiriam estruturas com pouco impacto.

A concepção da ponte pedonal demonstra uma forte ausência de sustentação em evidência – quer na necessidade da ponte, na poupança de tempo, na resposta a pessoas com necessidade de mobilidade, na contradição com planos de ordenamento.

#### **RECOLHA ADEQUADA EM CADA ETAPA**

Segundo vários entrevistados, a concepção do exercício não mobilizou a informação técnica necessária ao estabelecimento das opções.

Se numa fase inicial, da concepção da candidatura, e na realização do evento de lançamento do projecto, houve um esforço de mobilização do conhecimento dos actores, esse esforço de mobilização do conhecimento existente foi-se perdendo ao longo das etapas, sobretudo na fase de concepção operativa e de execução.

Os estudos necessários para responder à encomenda, tinham de ter um quadro de referência, de incorporação da dimensão sustentabilidade num projecto de regeneração urbana. Curiosamente, houve alguns esforços iniciais, nomeadamente com a PCS, INOVARIA e outros, mas os seus resultados não foram suficientes.

Houve, também, falhas no que concerne à programação dos equipamentos desportivos, nomeadamente, para a realização de provas de ténis, eventualmente com uma estrutura coberta. Isso não aconteceu porque do ponto de vista técnico houve alguma intransigência com alguns actores.

Se em alguns casos foi mobilizado o conhecimento técnico-científico existente, nomeadamente, na área das TICE, com o envolvimento da INOVARIA, no caso da área ambiental e da botânica isso não aconteceu, não foram mobilizados os conhecimentos específicos, designadamente, dos próprios actores envolvidos.

No que concerne à recolha de informação de sustentação do desenvolvimento do projecto do Alboi houve várias falhas apontadas. Uma relacionada com a questão da flora e fauna, sobre a qual não foi produzido devido levantamento, que por



exemplo, ajudasse a suportar as decisões políticas de abate das árvores. O apoio técnico não foi solicitado aos investigadores da UA e houve, de alguma forma, uma interrupção de relacionamento nesta área de conhecimento, esquecendo-se que a UA era também parceira do projecto.

**Árvores** – Foi decidido desenvolver um estudo, com o apoio da Universidade de Aveiro, no sentido de inventariar todas as árvores existentes e o seu estado de conservação, sendo que a ideia é manter todas as árvores, apenas sendo substituídas as que tecnicamente se prove estarem doentes ou secas.

Figura P 91 - Extracto carta enviada aos moradores – Árvores

Fonte: CMA

Para além da concepção do desenho urbano, a escolha dos materiais não foi a mais adequada e não valorizou suficientemente o conhecimento dos actores (PCS) e dos próprios projectos em que a CMA estava envolvida, nomeadamente, o projecto UNIC, o “Urban Network for Innovation in Ceramics”, um projecto da rede URBACT, que envolve Limonge, Fienza, Castellon, cidades europeias em que o sector cerâmico era relevante<sup>103</sup>.

Um dos entrevistados refere que a ideia da praça ao nível dos materiais, era “deixar uma identidade associada ao sector cerâmico e à reciclagem de materiais associado à sustentabilidade” tendo sido feitos vários testes pela equipa da Plataforma da Construção Sustentável nos laboratórios da UA. Contudo, a certa altura, a demora em obter resposta começa a incomodar alguns elementos da equipa técnica de coordenação e é seleccionada uma outra opção, a do mosaico.

A questão do estacionamento foi outra dos aspectos problemáticos. Tendo sido decidido reduzir o número de estacionamentos disponíveis, foi comunicado aos moradores a intenção de “conseguir na envolvente próxima uma reposição de parte desses estacionamentos”. Do estudo solicitado aos serviços não foi possível obter informação.

<sup>103</sup> <http://urbact.eu/en/projects/innovation-creativity/unic/homepage/>



**Parque de Estacionamento** – O número actual de lugares na zona é de 151, passando a ser de 86, pelo que existe uma redução de 45 lugares. A nossa intenção é conseguir, na envolvente próxima, no mínimo, a reposição desses 45 lugares. Assim, foi

solicitado aos Serviços um estudo para a instalação, no início da Baixa de Santo António (do lado do Albei), de um Parque de Estacionamento, devendo assegurar a imagem do contínuo verde existente. Foi também já retomado o processo de negociação dos terrenos dos Bóias e da Capitania (do outro lado do Canal), de forma a procurar reforçar o número de lugares de estacionamento.

Figura P 92 - Extracto carta enviada aos moradores – Estacionamento

Fonte: CMA

Durante a concepção do estudo, foi sugerida a necessidade de produzir estudos comparativos com outros espaços públicos de natureza semelhante para perceber a natureza dos seus programas de uso, auscultando moradores e actores culturais locais – por exemplo a Banda Amizade – e avaliando as iniciativas no espaço público que pontualmente vão surgindo na cidade – dia dos vizinhos, Flea Market, Feira Criativa. A dificuldade de diálogo e a ausência de resposta da autarquia permitem concluir que nenhuma destas sugestões foi ensaiada.



Figura P 93 - Square Gardens

Fonte: Internet

Quanto ao projecto da ponte pedonal, a intervenção num lugar sensível como o Canal Central, deveria ter gerado a percepção da necessidade de uma mais profunda recolha de informação sobre o canal e a área territorial envolvente.

Para além da insuficiente interpretação da importância simbólica do canal e do seu papel na cidade, de uma indevida avaliação dos riscos da proposta para a

transformação do carácter do bairro, já mencionadas, houveram falhas de recolha de informação que justificasse a sua necessidade, nomeadamente, a realização de contagens de deslocação de peões na zona, assim como de estudos geotécnicos que sustentassem o custo da opção projectual desejada e que, segundo informações obtidas, comprometeram a sua realização.

No que concerne ao tempo de deslocação entre margens, um estudo realizado permitiu concluir que para muitos dos potenciais utilizadores “não representa um benefício de poupança de tempo entre margens mínimo relevante, pois não ultrapassa 1 ou 2 minutos”, com penalização das deslocações “de pessoas com necessidades especiais de mobilidade” por razões de concepção física da obra.



Figura P 94- Tempos de deslocação entre Praça do Peixe e Bairro do Alboi

Fonte: Autor

Em síntese, este projecto careceu de sustentação baseada não em conhecimento técnico de natureza projectual, que sustentou a necessidade de construir uma ponte naquela localização, mas outras “formas de conhecimento, nomeadamente urbanístico, social, cultural e vivencial”.

## CONSEQUÊNCIAS

A dificuldade de obtenção da informação não pode ser justificada pela falta de tempo, porque a candidatura foi aprovada em 2009, a execução das obras iniciou-se em 2011 e a maior parte delas só em meados de 2013 estão a ser concluídas. Também não pode ser atribuída à ausência de interlocutores, porque vários movimentos cívicos e associativos (Plataforma Cidades, Amigosd’Avenida, Comissão de Moradores do Alboi, Movimento Cívico por Aveiro – Contra a Ponte Pedonal, NAV, APPLA, ADERAV) manifestaram por diversas vezes disponibilidade para participar no exercício, mas essa oportunidade nunca foi criada pela autarquia.

O argumento de que aprovado o projecto não se podia alterar também não corresponde à verdade, porque vários projectos foram alterados, parte do investimento do Centro de Imagiologia foi afecto à Fábrica Ciência, o investimento do Conservatório de Música da Gulbenkian foi afecto à Ponte Pedonal Baixa St. António – Parque D. Pedro, e o da Ponte Pedonal do Rossio à requalificação da Rua João Mendonça.

As consequências da falta de informação em cada etapa e no resultado final, geraram problemas de execução e adiamentos de lançamento de obras, por insuficiente fundamentação técnica. Para além disso, as falhas qualitativas mencionadas não permitiram que se tivesse estabelecido um quadro orientador das intervenções e que o carácter exemplar de uma intervenção de regeneração urbana com o mote da sustentabilidade tivesse sido produzido, com possíveis replicações. Houve, para além disso, a perda do potencial de conhecimento sobre o território e o tema da sustentabilidade (académicos, técnicos e cidadãos) que poderia ter qualificado a intervenção, o que fragilizou as soluções obtidas e o processo e uma perda de oportunidade de fazer diferente. Em vez disso, surgiu uma crescente contestação, que conduziu a uma fragilização da imagem do projecto.

## **P5. DISTINÇÃO, EM CADA ETAPA, ENTRE O ESSENCIAL E O SECUNDÁRIO**

### **RELEVÂNCIA DO CONTEÚDO DA ENCOMENDA**

A encomenda conceptual tinha um carácter essencial – o conceito sustentabilidade, com os seus três pilares (desenvolvimento económico, ambiental e social) a que se agregava um território a necessitar de regeneração urbana – corredor verde da Baixa de St. António, Parque D. Pedro e traseiras do Estádio Mário Duarte.

Acontece que a articulação do conceito com o território não gerou uma encomenda (objecto e objectivo) bem definida, com um conjunto de projectos com igual grau de relevância ou prioridade, onde alguns deles, sobretudo os de menor relevância, perturbaram a leitura global da pertinência e interesse da PRU PdS.

Recorda-se que o objectivo do projecto era “promover, numa lógica integrada, do aparecimento de um novo espaço cuja imagem e futura identidade se encontrasse directamente associada ao conceito da sustentabilidade, no sentido em que as intervenções propostas procurassem inovar nas soluções de desenvolvimento do conceito de sustentabilidade, atrás definido, tornando a área definida com um ambiente urbano de elevada qualidade, manifestando as tendências do futuro sem romper com o passado, apelando aos princípios da cidadania e coesão social”.

As entrevistas permitiram perceber que o conceito de sustentabilidade, de produção de um parque sustentável, deveria ter produzido um quadro de referência orientador que ajudasse a produzir a selecção dos projectos que melhor se enquadravam no conceito e a orientar a sua concepção e futura implementação.

Como tal não foi produzido, a encomenda juntou projectos com níveis elevados de desadequação, ao nível da necessidade e oportunidade dos objectivos e objecto (Ponte Pedonal do Rossio), da oportunidade do objecto (Ponte Pedonal entre Baixa St. António e Parque D. Pedro), da relação dos objectivos com o objecto (Projecto Alboi), da relação do objecto com os objectivos (Casa da Comunidade Sustentável), isto para citar alguns dos projectos.

Paralelamente, aquilo que poderia ser uma aposta relevante, a regeneração dos parques (Baixa de St. António e Parque D. Pedro) e a criação de um novo parque (Parque dos Amores), com a devida articulação e reabilitação de equipamentos, deixou de ser o foco central do projecto.

Outro dos aspectos relevantes, relacionado com os objectivos era a valorização do conhecimento científico e tecnológico, ligado às TICE, e ao seu potencial de articulação com as questões da sustentabilidade, em particular as energéticas, com enorme interesse, dado o seu eventual futuro potencial de replicação.



Ao longo da investigação foram referidos argumentos que têm a ver com a motivação, a pertinência, a necessidade, a adequação, a coerência, importa agora discutir a importância ou a prioridade concedida a cada um dos projectos.

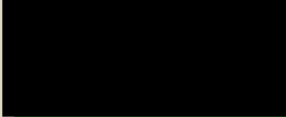
Do projecto PdS, a Ponte Pedonal foi o projecto mais polémico, porque se localizava numa zona sensível, no canal central, respondia a um reduzido número de potenciais utilizadores, com impacto muito elevado. Como já foi referido a ponte pedonal surge a pedido de um colectivo de cidadãos, na sua grande maioria comerciantes, que propõem uma ligação entre Rossio e o Alboi.

Perante as dúvidas sobre a obra, a argumentação utilizada pelos seus promotores não se centra sobre a pertinência ou a necessidade, ou a sua prioridade no quadro das opções existentes, mas a da legitimidade política dada pelo voto aos poderes para decidirem sobre o futuro daquele território, desvalorizando a contestação com o argumento de que “é impossível contentar todos” e sublinhando o baixo custo da obra, por ser financiado por fundos europeus.

No quadro dos objectivos do PdS, de valorização da sustentabilidade, não se percebe a opção por este investimento, tendo em conta, por exemplo, que um dos mais relevantes espaços verdes da cidade, o Rossio, que carece de intervenção de requalificação, fique fora do investimento. Para além disso, num contexto de grandes dificuldades financeiras, é discutível a opção por este investimento.

Apesar deste investimento ser assumido publicamente como obrigatório por ser uma promessa eleitoral, uma consulta ao programa eleitoral revela que não existe

uma referência específica à Ponte Pedonal, mas uma observação geral sobre o Parque da Sustentabilidade. A retórica utilizada associando a perda de um elemento do conjunto com a desconsideração global do PdS não só coloca este projecto com um grau de hierarquia exagerado, pois tal obra não fazia parte da sua concepção inicial, como se revelou mais tarde incorrecta porque foram várias as peças da candidatura que não foram concretizadas.



**PROGRAMA ELEITORAL  
2009/2013**

1.ª Prioridade à concretização da Carta Educativa do Concelho de Aveiro.  
2.ª Prioridade às respostas sociais no Concelho de Aveiro.  
3.ª Prioridade ao cumprimento do Plano de Saneamento Financeiro, acompanhado por um programa de Desenvolvimento Económico.  
4.ª Prioridade à concretização dos Projectos contratualizados com o QREN: Parque da Sustentabilidade, Corredores Ecológicos, Requalificação e Criação de Zonas Industriais, Requalificação da EN 230-1 e Requalificação e Ampliação da Capela de São Tomás de Aquino – Polo de Valorização e Divulgação da Coleção de Arte Contemporânea de Aveiro.  
5.ª Prioridade aos Projectos que resolvam os problemas inerentes à Ria e à sua gestão, quer ao nível técnico, financeiro, social e turístico (ex. projectos integrantes do Polis Ria de Aveiro).

**Propostas**

1. Construir o Parque da Sustentabilidade (área do Alboi, Baixa de Santo António, Parque Infante D. Pedro, zona do antigo Estádio Mário Duarte e Rua dos Pombas).



Figura P 96 - Programa Eleitoral 2009/2013 – Ponte Pedonal

Fonte: Programa Eleitoral 2009/2013

No que concerne à encomenda para o Bairro do Alboi, também este não surge como elemento original, mas por sugestão da entidade financiadora e por indicação da ACA que o concebe com a autarquia, discutindo-o demoradamente com os comerciantes, equacionando, numa primeira fase, um programa de animação envolvendo os actores locais que nunca foi executado.

O âmbito da encomenda é discutível na sua essência, porque produziu uma transformação radical do espaço, quando podia ter sido possível uma intervenção mais selectiva, se dirigida a problemas previamente identificados. Porventura houve um erro de avaliação na prioridade dada a este projecto e no carácter da encomenda no quadro geral.



O PdS contém outras encomendas cuja relevância foi objecto de discussão, apesar de não terem sido estudadas nesta investigação com o mesmo detalhe, sendo a Ponte Pedonal Baixa St. António- Parque D. Pedro um dos exemplos.

Na proposta inicial este projecto não estava considerado, só surgindo pelo facto de outros investimentos previstos, nomeadamente a requalificação de um edifício próximo, o conservatório de música da Gulbenkian, não ter sido concretizado, por via da expectativa de que a Administração Central iria reabilitar o edifício no âmbito da filosofia do projecto “Parque Escolar”.

Ficaram assim libertos cerca de 700 mil euros e perante o facto de na Avenida Artur Ravares passarem cerca de 30 mil viaturas/dia, surgiu a hipótese de sobrelevar o passeio e de fazer um atravessamento seguro. Acontece que, do ponto de vista técnico, esta proposta mereceu algumas reservas pelo facto de estar à saída de rotunda do Hospital e poder ter consequências em termos de segurança e de funcionamento do sistema de mobilidade (risco de acidente e de congestionamento).

Dando seguimento à preocupação de criar um corredor verde contínuo pedonal e ciclável do Alboi aos Parques sem se cruzar com o automóvel, em segurança, e coincidindo com “a visita de um dos técnicos coordenadores a Paris”, onde se observou uma solução de contínuo verde, surgiu a ideia de criar-se uma ponte pedonal elevada pelo meio das árvores, funcionando como um “atractivo turístico”.

## RELEVÂNCIA NO DESENVOLVIMENTO DA ENCOMENDA

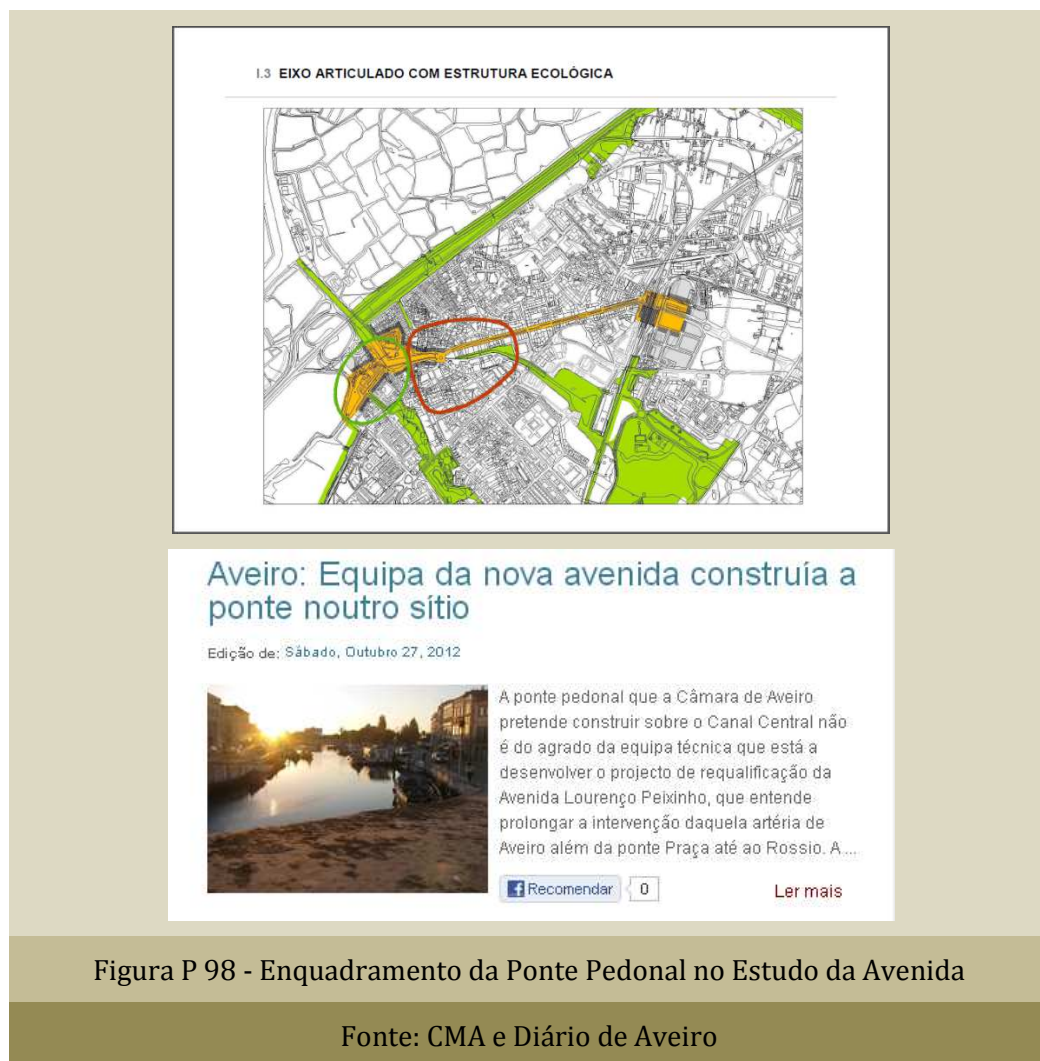
A forma como foram identificados os três projectos mais problemáticos do Parque, sem consideração na sua formulação inicial, e a propósito de indicações de grupos de interesse ou de mero aproveitamento de fundos, mostra como os instrumentos de política pública de desenvolvimento territorial podem induzir efeitos perversos sobre o planeamento territorial, pois sugerem enfoques que depois não ajudam a



qualificar, e também a ausência de mecanismos de avaliação (internos e externos) que permitam identificar e corrigir esses efeitos.

Perante as dúvidas colocadas, ainda numa fase inicial, de concepção geral, o conjunto de projectos foi evoluindo, agravando, em algumas circunstâncias, dimensões que aprofundaram a percepção do seu carácter não essencial, ou desajustado.

A Ponte Pedonal é, porventura, um dos exemplos dessa situação. Estando em desenvolvimento um estudo pela autarquia, que sublinhava alguns riscos da sua concepção tal como estava previsto, estes argumentos foram ignorados, deixando a dúvida se a ponte se integrava numa visão de planeamento para a cidade.



No caso do Alboi, a situação é também ilustrativa da situação. Perante as dúvidas sobre o carácter da intervenção, o projecto avança, quer do ponto de vista da concepção, quer da obra, destruindo todas as pre-existências arbóreas, algo que não estava previsto, e impondo um modelo urbano que poderá trazer consequências à vivência e, eventualmente, ao carácter do bairro.

Sendo consensual a necessidade de requalificar o espaço público do bairro do Alboi, as opções projectuais tomadas (desenho do sistema viário, estrutura arbórea, previsão estacionamento, da organização do estacionamento de visita à Fábrica da Ciência, do acesso ao bairro da Gulbenkian) revelaram-se excessivas ou desajustadas, não cuidando da natureza específica do bairro, como comunidade.

A proposta apresentada (e implementada) é excessiva na sua ruptura com a morfologia pré-existente. Como refere o parecer de uma organização profissional ligada ao planeamento consultada ‘teria sido possível mobilizar o bairro, enquanto ‘peça’ do PdS, sem essa ruptura tão significativa, extraindo do seu carácter pitoresco e do seu valor patrimonial mais-valias relativas à exploração do próprio conceito de sustentabilidade’.

No caso do Alboi, não foram justificadas publicamente as opções pelas prioridades, que do ponto de vista urbanístico, a via pelo meio do Alboi, quer funcional, a relação com o Rossio.

Apesar dos alertas para uma redução no carácter da intervenção e das suas propostas, e da necessidade de olhar para outras dimensões essenciais, os técnicos municipais e os decisores nunca mostraram vontade ou disponibilidade para perceber as razões que eram apontadas e para agir sobre isso. Por outro lado, foram mais sensíveis à argumentação dos comerciantes do que às dos cidadãos.

Essa inversão de perspectivas, em que os interesses secundários ganham um protagonismo excessivo, perturbando a leitura de outros tipos de interesses, gera equívocos e cria dificuldades no desenvolvimento do exercício.

No caso da Ponte que liga a Baixa de St. António ao Parque D. Pedro, um investimento perto de 1 milhão de euros, o facto do enfoque apresentado da obra ser o seu ponto de vista estético – a peça arquitectónica – sem qualquer articulação com o mote do projecto – a sustentabilidade – revela uma inversão de perspectiva que merecia uma avaliação mais exigente, tanto mais que o problema ambiental identificado – a ponte passa por uma das vias com maior “passivo ambiental” da cidade, fica por resolver.

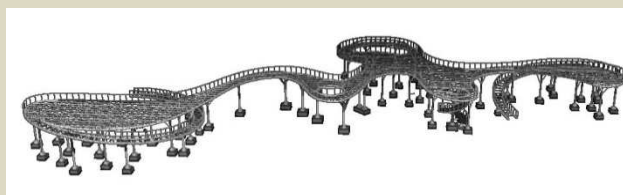


Figura P 99 - Ponte Pedonal entre Baixa de St. António e Parque D. Pedro

Fonte: CMA

Tratando-se de um parque da sustentabilidade teria sido importante explicitar que impactos o projecto e o conjunto de projectos iriam ter na melhoria do “metabolismo ambiental” da cidade, não existindo evidência que este investimento se traduza numa melhoria global do funcionamento ambiental da cidade, no padrão de mobilidade, nas deslocações, nas escolhas modais. O problema é que nada disto foi discutido no início do projecto, onde a avaliação do impacto deveria ter sido feito.



Ainda assim, alguns dos entrevistados referem que a intervenção gerou efeitos positivos com relevância. O Parque tornou-se mais “user friendly”, houve um ganho (qualitativo e quantitativo) em área verde, sobretudo no caso do parque dos Amores, e de espaço público, por exemplo na Rua José Rabumba, em termos ambientais, por causa do lago e linha de água. Contudo, não foram estas as dimensões do projecto a que a autarquia deu relevo.

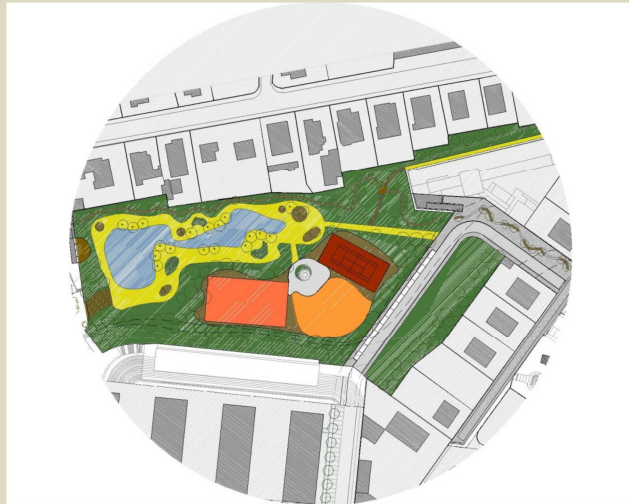


Figura P 100 - Parque dos Amores

Fonte: CMA

## CONSEQUÊNCIAS

A percepção global é que o PdS se tratou de um puzzle, construído de forma avulsa, um somatório, sem uma coerência. A verdade é que a discussão à volta das duas opções mais discutidas, Alboi e Ponte Pedonal, permitiu a certa altura a perda do entendimento do conjunto, eventualmente perturbando a leitura dos seus aspectos essenciais.

Como foi referido por muitos intervenientes, num certo sentido “as pontes não eram secundárias porque tinham um impacto grande, mas eram secundárias na sua função, porque faziam a ligação, e de repente o que eram peças de ligação assumiram a prioridade máxima em termos de projecto”.

Terá havido uma má gestão da atribuição da prioridade a algumas das intervenções, sobretudo por uma indevida ponderação dos interesses em presença, privilegiando os interesses organizados em detrimento de uma avaliação rigorosa das necessidades que fundamentavam os projectos, de uma ponderação adequada da afectação de recursos, até tendo em conta o estado financeiro do país e do município, que tornou ainda mais evidente a necessidade do escrutínio do projecto.

Para além disso, não é claro como é que a temática da sustentabilidade se poderá transformar numa bandeira do município, já que não foi produzido um quadro de referência orientador, não foram produzidas políticas públicas complementares

(mobilidade, ambiente,...), e o projecto não gerou mudança de comportamento dos actores.

As consequências sobre as dificuldades de percepção da prioridade das obras foram “desastrosas” para a Câmara.

A discussão sobre a ponte gerou um enorme descontentamento, transversal em termos político-partidários, mesmo entre os apoiantes da maioria que sustentava o Executivo. A ampliação mediática, a criação de um movimento cívico e a forma como os vários actores dinamizaram a contestação criou dificuldades e foi alimentando uma crescente oposição à Ponte. Para além disso, o arrastamento das obras e o placard no Rossio, pichado pelos cidadãos descontentes, gerou impactos negativos na imagem da cidade e do próprio executivo.

No caso do Alboi, assistiu-se a uma situação semelhante ao da ponte pedonal, com a organização de uma comissão de moradores, de um movimento cívico contra uma das propostas do projecto, que tiveram um significativo impacto nos media nacionais, como no último capítulo se explicitará.

As entrevistas revelaram que alguns membros da Comissão de Acompanhamento alertaram, em tempo oportuno, para a necessidade de haver uma maior reflexão em torno das opções do projecto, sobretudo na sua fundamentação técnica. A resposta dada pelo promotor (que se fazia representar por um técnico) era que “havia um prazo para entregar um projecto, se queríamos ir buscar o dinheiro”. Aliás, a vertente financeira era o argumento mais forte para a criação da parceria e envolvimento de actores. Acontece que esse argumento da falta de tempo teve consequências e atrasos de outro tipo.

Outro dos entrevistados refere que deveria ter havido a procura de um equilíbrio entre “ir buscar o dinheiro, com os custos, erros e omissões” e o “perder parte do dinheiro ou ir a outros fundos e fazer todo um trabalho mais aturado”. Foi mesmo sugerido que as autarquias deveriam ter “em carteira, um conjunto de projectos já preparados à espera de uma nova oportunidade” para evitar precipitações. O risco passa por tentar actuar na agenda da sustentabilidade sem pensar numa óptica global, deveria haver uma “estratégia com dois ou três projectos estruturantes que fossem financiados quando houvesse oportunidade, mas com uma coerência global”.

## **P6. ARTICULAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO (ENCOMENDA, ESTRATÉGICA, OPERATIVA) E A ACÇÃO**

### **COERÊNCIA ENTRE OBJECTIVOS, CONCEPÇÃO E ACÇÃO**

PdS

A deficiente concepção atrás explicitada advém da dificuldade de compreensão do valor do conceito e da forma como ele poderia ser colocado em prática, quer do ponto de vista da organização geral da área de intervenção e na sua relação com a cidade, quer do ponto de vista de cada um dos projectos.

Na linha da preocupação atrás referida, Carlos Borrego publicou um artigo com o título “PdS onde está o ambiente?”<sup>104</sup> onde coloca questões retóricas sobre se o

---

<sup>104</sup> <http://plataformacidades.blogspot.pt/2010/05/parque-da-sustentabilidade-onde-esta-o.html>

modelo de ocupação do território proposto é a melhor e mais eficaz e se responde às aspirações dos munícipes e visitantes, se o recurso água vai ser melhor gerido, nomeadamente no que concerne à sua qualidade, utilidade e circulação, como a qualidade do recurso ar vai ser garantida, face aos problemas de emissões de CO<sub>2</sub> que lhe destroem a qualidade, ou como se garante o conforto térmico.

Numa conversa posterior, desenvolvida no âmbito desta investigação, sublinha que o projecto poderia ter sido uma oportunidade para a mudança de comportamentos relativamente à sustentabilidade, que fosse uma oportunidade pedagógica, mas que para isso o projecto deveria ter produzido mensagens para que as pessoas “ligassem aquilo que vão fazer no seu dia-a-dia à questão da sustentabilidade” e, portanto, “em cada um dos espaços do parque deveria ter havido algo que mostrasse às pessoas uma componente da sustentabilidade”, desde o conforto térmico, a sociabilidade ou o exercício físico, ou a conceitos como “efeito de estufa”. Teria sido importante ligar a importante obra física, nomeadamente “a melhoria dos efluentes, o fim da canalização de um curso de água, a recuperação de parte de recolha dos resíduos da zona, uma mais-valia do parque, com os aspectos importantes da sustentabilidade.

Ainda assim houve contributos importantes que acabaram por não ter consequência no exercício projectual.

Um dos entrevistados refere que foi feito um esforço para que a autarquia ganhasse competências nos domínios dos sistemas de avaliação de sustentabilidade, tendo sido convidado o promotor do projecto LiderA<sup>105</sup>. O objectivo era premiar os empreendimentos que fossem feitos usando sistemas de avaliação de sustentabilidade, através de critérios que figurariam em regulamento municipal, eventualmente com a redução de taxas. Contudo, a autarquia decidiu não avançar porque entendia que a proposta poderia favorecer um sistema em particular. Foi sugerido que recomendassem premiar projectos que tivessem critérios de sustentabilidade, mas a proposta não teve resposta.

Para além disso, e segundo o interlocutor ouvido, houve o cuidado de organizar um conjunto de workshops focados no tema das edificações e sustentabilidade virado para estas políticas urbanas, gestão urbana sustentável e reabilitação sustentável, que entretanto acabaram por não se realizar. A metodologia passava por envolver os relatores dos workshops num seminário final do projeto onde a autarquia mostrava como a forma como o conhecimento tinha sido útil para qualificar os projectos. Por último foi produzido um manual de boas práticas, com uma avaliação de sustentabilidade dos edifícios que foram intervencionados ou construídos, mas que não foi apresentado publicamente.

Do ponto de vista da energia, existe uma proposta que está a ser promovida pela Inova-Ria ligada às TICE, com algumas indicações nomeadamente no caso dos candeeiros, mas cujo desenvolvimento se desconhece.

Estes exemplos ilustram alguns dos esforços para ligar as várias dimensões do conceito de sustentabilidade à concepção dos projectos. A dificuldade de ligação mostra como em primeiro lugar que a definição dos objectivos não incorporou devidamente as preocupações veiculadas, que não houve a devida maturação dos desafios que a concepção de um parque sustentável colocava e que não houve um quadro orientador para as várias equipas de projecto, que interpretaram o mote à

---

<sup>105</sup> <http://www.lidera.info/>

luz dos seus conhecimentos e experiência, quando se anunciava um projecto inovador e demonstrador de boa prática, para replicação futura.

O objectivo genérico proposto para o PdS era interessante, que do ponto de vista da cidade fazia sentido olhar, a ideia de construir “um parque daquele estilo, com aquele tipo de objectivos, de eficiência energética, de ligação entre áreas de determinado tipo de uso e que poderiam ser aproveitadas muito mais na lógica de pôr o cidadão a utilizar áreas da cidade, inclusive até a ligação entre a zona do Campus Universitário e o centro da cidade, fazia todo o sentido ter uma análise e até encontrar mecanismos que pudessem potenciar este tipo de ligações”. O que aconteceu foi que da explicitação genérica de objectivos à definição específica dos projectos, de acordo com os entrevistados, não surge evidência que tenha havido uma reflexão sólida e fundamentada.

A cidade viu-se a braços em vários pontos e momentos com a perturbação causada por intervenções que resultam “da circunstância de se querer aproveitar recursos comunitários para realizar obras que, na maioria dos casos, são despropositadas, incorrectas e inconvenientes”.

Curiosamente, a propósito do tema da sustentabilidade e da oportunidade para o estímulo de uma “economia verde”, Pedro Afonso Paulo, o então Secretário de Estado do Ambiente e Ordenamento do Território (SEAOT), defendia no Expresso<sup>106</sup> que a ‘adopção de um modelo de crescimento verde pode ter um papel fundamental na dinamização da economia e criação de emprego’, na linha do que são as orientações europeias para o crescimento. Para que isso aconteça é fundamental ‘assegurar a coerência nos sinais que o governo transmite’ sendo indispensável ‘reprogramar critérios de financiamento comunitário para estimular actividades económicas ambientalmente sustentáveis’ e também ‘planear o território para estimular a identidade, a coesão e o crescimento sustentável’. E que ‘os esforços para criar alicerces [exigem tempo] mas resultam, são estruturais e perduram’.

Aproveitando estas reflexões, foi referido pelo investigador que “Aveiro tinha neste projecto do PdS uma enorme oportunidade para marcar uma nova agenda ambiental”, com possível amplo apoio por parte do Governo (e da UE) um amplo campo de apoio. Curiosamente, este artigo de opinião foi utilizado pelos membros do movimento cívico entretanto criado para apelar ao Secretário de Estado para na linha do artigo “dar os sinais correctos e não licenciar o investimento que contraria o que defende”, pois nessa altura tinha na sua mesa uma contestação ao projecto.

Na mesma altura, Álvaro Santos Pereira, referia no Parlamento que o QREN deveria ser orientado para combater o desemprego e não para “obras de utilidade duvidosa” (Público, 15/3/2012 <sup>107</sup>). Esta afirmação, carecendo de enquadramento, foi proferida no âmbito de um esforço de “reponderação estratégica” do QREN, serviu, no entanto, para ilustrar o facto de estarem a ser financiados projectos de utilidade duvidosa, tendo vários dos entrevistados mencionado que o PdS continha vários exemplos, nomeadamente “a ponte pedonal no Canal Central”.

#### ALBOI

No caso do Alboi, embora a requalificação do jardim tenha sido sempre entendida como necessária, para criar um local mais atractivo para a comunidade, a natureza

---

<sup>106</sup> <http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/724761.html>

<sup>107</sup> <http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/724040.html>

da proposta, incluindo uma “rua que iria dividir o jardim em duas partes”, levantou várias dúvidas que questionam a sua coerência face aos objectivos do PdS.

No que concerne aos objectivos da intervenção, surgiram dúvidas se vão ao encontro do objectivo geral da intervenção (PRU do PdS). No articulado programático do PdS referia-se que o projecto pretendia ‘promover a qualificação de uma significativa mancha verde da cidade, articulando espaços de forma a ganharem escala e dimensão’. Acontece que o programa sugerido “rompe com a escala de bairro, que hoje existe, com o seu carácter intimista do bairro, propõe dividir em dois o jardim existente, reduzindo a dimensão contínua do espaço verde, e destruiu todo o coberto vegetal existente, contraindo o que CMA comunicou aos cidadãos”.

No domínio da arborização, foi referida no memorando que a autarquia enviou aos moradores que a Universidade de Aveiro iria ser ouvida previamente antes da intervenção. Uma das entrevistadas, investigadora da UA na área da botânica, refere que ainda antes da operação foi realizada “uma avaliação fito-sanitária a olho nú com os técnicos da autarquia aos choupos” e foram identificados “alguns casos de árvores que já não estariam bem, mas a ideia transmitida é que só seriam esses a ser retirados e a existir uma intervenção mais profunda seria feito previamente um estudo bio-mecânico”.



Figura P 101 - Proposta de intervenção no Alboi e abate de árvores

Fonte: Autor

Para a execução da operação a autarquia entendeu abater todas as árvores do jardim, com o argumento de que estavam doentes. A intervenção é sustentada num parecer técnico municipal, esquecendo a necessidade de um parecer prévio da UA que nunca foi pedido.

A argumentação utilizada foi contrariada por duas especialistas da Universidade de Aveiro, que num artigo publicado no Diário de Aveiro, manifestaram estranheza pelo abate generalizado “sem que haja uma justificação plausível e devidamente fundamentada” quando “apenas uma pequena fracção estava efectivamente em más condições fitossanitárias”.

Mesmo entre alguns dos entrevistados existe a ideia de que “o cortar as árvores não viola o princípio da sustentabilidade, desde que lá sejam colocadas outras”, o que é contrariado pelas investigadoras atrás citadas que referem que “as pequenas comunidades arbóreas resultam em bosquetes de importância fundamental para a ocorrência e manutenção de fauna, ao nível urbano”, lembrando que as árvores antigas “apresentam uma importância já profusamente estudada, nomeadamente para as aves, pois apenas essas apresentam cavidades naturais que servem de local de abrigo e nidificação”.

Um dos argumentos usados para o abate das árvores era o facto de terem sido encontradas algumas árvores ocas, o que para a autarquia era um sinal de que o corte tinha sido correcto. Uma das especialistas ouvida tinha uma opinião contrária, referindo que o facto de as árvores estarem ocas, não significa que estivessem “na iminência de queda”.

Os factos aqui relatados provam que mais do que uma coerência entre os objectivos, a concepção e a sua execução, havia uma cumplicidade forte entre técnicos e políticos, uma confiança cega do autarca nos seus técnicos, mas uma confiança acrítica, que não ponderava o custo social das decisões tecnocráticas.

No entanto, havia uma outra razão para explicar o corte, que tem a ver com o facto de entenderem que o choupo é uma árvore que vive junto à água e, portanto, rebenta os passeios, pois vai à procura dos canos de água, esquecendo que tal se deve não ao tipo de árvores, mas ao facto das caldeiras serem pequenas. Omitem ainda um factor fundamental que é o seu contributo enquanto elemento de amenização climática (nomeadamente no que concerne ao conforto relacionado com o controle do vento).

A questão do conforto climático do Alboi e do impacto do vento, foi chamada a atenção por um dos especialistas ouvido, que menciona que o abate criou um canal de vento na direcção dos ventos dominantes, que terá impacto não só no Alboi como na Baixa de St. António. Outro dos especialistas, refere que seria possível uma intervenção que fosse coerente com o conceito, e até exemplificativa do conceito de sustentabilidade na intervenção sobre as árvores existentes, mas isso implicaria um desenho adaptado às preexistências, e também um estudo biomecânico, para identificar as que estão em risco, o que não aconteceu.

Para além disso, referia-se que o projecto ‘pretendia requalificar áreas de excelência urbana (Bairro do Alboi é uma delas) com o objectivo de constituir uma área que servisse de modelo a ser transposto para outras acções de requalificação, nomeadamente ambiental, social ou económica’. Acontece que no presente caso, o modelo viário sugeria a introdução do trânsito automóvel de passagem em zonas residenciais, com penalização da mobilidade pedonal, o que hoje em dia é contrariado pelos documentos de referência.

Defendia-se ainda que a ‘requalificação e revitalização da área seria uma ferramenta fundamental para promover a sustentabilidade e atractividade urbana’. O exemplo presente mostra que essa relação não é óbvia. A requalificação de uma área com os pressupostos presentes – criação de condições para a introdução de novas funções urbanas ligadas à vida comercial nocturna ou deslocação para o interior do bairro de trânsito de passagem - não garantem uma melhor sustentabilidade ou dificilmente contribuem para uma maior atractividade do espaço. Pelo contrário, foi criada uma significativa apreensão que a intervenção viesse a promover uma significativa mudança de uso e carácter do bairro, com impactos na vida dos seus moradores. Este receio é fundado na justificação



apresentada que sustenta a necessidade de 'ligar a área de bares do Alboi à Praça do Peixe'.

Da análise da coerência entre a concepção e a execução resultam algumas perplexidades. Por um lado, o facto da proposta espacial contradizer os objectivos que a deveriam ter fundamentado. Por outro lado, a fundamentação utilizada para justificar a operação tinha uma frágil sustentação técnica. Segundo o autarca, ouvido numa das reuniões com a comissão de moradores, perante a proposta da 'rua pelo meio do jardim', esta foi defendida como resposta ao estrangulamento do cruzamento entre Rua Magalhães Serrão e Rua da Liberdade, na parte exterior do bairro, e por uma leitura do regulamento do Plano de Urbanização de Aveiro que impunha uma determinada limitação do sistema viário do bairro.

Estas várias interpretações decorrem de uma visão tecnocrático do problema, sem ponderação dos impactos sociais, económicos e mesmo políticos da decisão, algo que era suposto um autarca eleito ter de considerar. Como mais tarde se veio a constatar, já naquela altura com alguma "boa vontade" teria sido possível encontrar uma alternativa de fácil implementação, com enormes benefícios para o Bairro e comunidade que ali habita, pois uma parte significativa (mais de 90%, segundo inquérito feito pela comissão de moradores) estava contra a proposta. Acontece que para que isto tivesse acontecido era fundamental que se abrisse um espaço de diálogo entre autarquia (executivo e serviços técnicos), instituições envolvidas na parceria e cidadãos (moradores e demais interessados) o que nunca aconteceu, apesar dos esforços desenvolvidos nesse sentido.

Numa reunião particular com o presidente da câmara (11 JUL 2011) chegou a ser sugerida uma alteração à proposta existente - um esboço de reflexão - e feito um convite para a realização de um encontro com a equipa técnica da CMA que coordenou o projecto do Alboi com o objectivo de "discutir o enquadramento global da mobilidade e das dinâmicas sociais/económicas do Alboi, olhar para o projecto global do Alboi e avaliar pontos críticos e identificar questões de acordo, de desacordo e de aprofundamento futuro" (Figura P100). Apesar da disponibilidade demonstrada, não houve qualquer resposta à proposta.

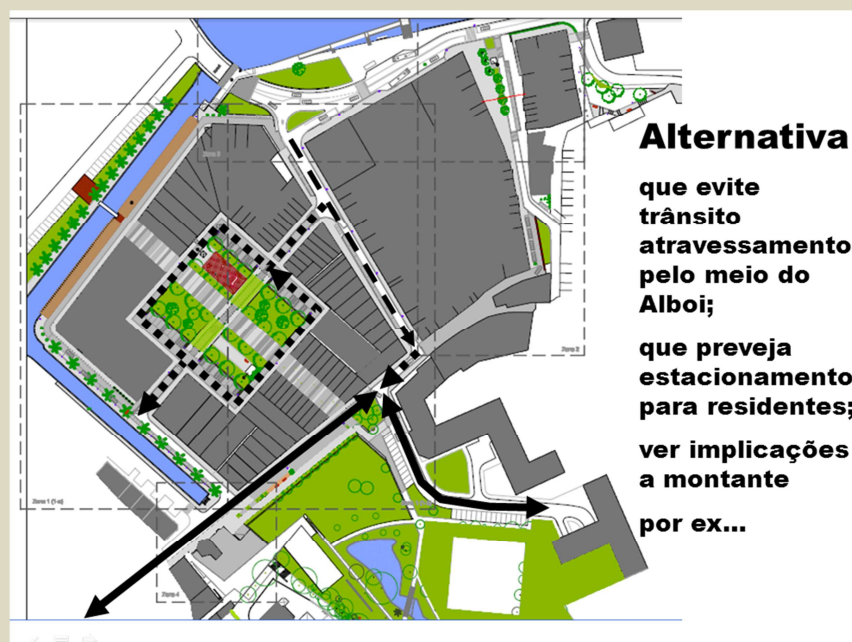


Figura P 102 - Proposta para o Alboi – plano B

Fonte: CMA

Passados uns meses, e após um conturbado processo de contestação cívica, e num contexto de fragilidade política do executivo, a decisão sobre a via pelo meio do jardim é alterada, por iniciativa do partido da oposição, muito na linha do que tinha sido sugerido meses antes, mas que não tinha tido resposta.

Entretanto a concepção da obra arranca, e surgem dúvidas sobre se o projecto que estava a ser implementado correspondia, de facto, ao decido. Apesar dos esclarecimentos públicos anunciarem de forma vaga que tal estaria a ocorrer, uma observação mais cuidada da realidade deixa dúvidas sérias. A deliberação municipal de 14 Outubro 2011 refere a substituição das 'zonas de pavimento preparadas para o atravessamento por zonas ajardinadas', o que de facto não ocorreu.

O que esta situação revela é o efeito contraproducente da falta de vontade de informar e esclarecer devidamente, que gera dúvidas e que alimenta um clima de desconfiança no projecto e na bondade dos conceitos que diz querer promover.





Figura P 103- Alteração à proposta para o Alboi

Fonte: CMA

## PONTE PEDONAL

A obra da ponte pedonal sobre o Canal Central mereceu várias críticas relativamente à coerência entre os objectivos do PdS, os objectivos da obra e a sua concepção.

Uma das primeiras críticas prende-se com a coerência com uma visão global de cidade e da mobilidade, no qual se destacava a relação com a Ponte Praça, o nó górdio da mobilidade no centro da cidade, e que a autarquia pretendia estudar no âmbito do projecto da Avenida, e a entrada Poente concebida no âmbito do Programa Pólis. Um dos aspectos relevantes prendeu-se com a recomendação feita pela equipa projectista da Avenida para que fosse considerada outra localização.

A entrega da concepção do projecto no âmbito de um concurso de ideias, colocou vários problemas, já analisados anteriormente, e que fragilizaram a solução obtida, não permitindo que ela fosse previamente balizada e ponderados os efeitos perniciosos que poderia ter na envolvente imediata – Rossio e Rua do Galitos – ou na envolvente mais afastada – Bairro do Alboi.



Figura P 104- Proposta de implantação da Ponte Pedonal

Fonte: CMA

Existem alguns aspectos projectuais que levantaram dúvidas de coerência de concepção, face aos potenciais utilizadores, nomeadamente, a forma como os acessos para pessoas com necessidades especiais estavam projectados, no sentido contrário do percurso de maior procura, assim como os riscos que a solução poderia ter em termos de segurança rodoviária na Rua dos Galitos, uma das principais entradas da cidade.



Figura P 105 -Problemas de implantação da Ponte Pedonal

Fonte: Autor



Figura P 106 - Problemas de implantação da Ponte Pedonal II

Fonte: Autor

Contudo, o aspecto mais polémico teve a ver com a coerência do projecto com os instrumentos de planeamento territorial aprovados, nomeadamente o PU Pólis. Como foi já referido, o plano não a considerava a ponte naquela localização e produziu normativa que, no entendimento de vários especialistas consultados, a proibia no local onde estava a ser projectada.

As dúvidas sobre esta matéria estão referenciadas por um primeiro parecer da CCDRC, que considera que a obra não está em conformidade com o plano, e por um parecer jurídico solicitado à jurista Fernanda Paula Oliveira e que mais tarde foi enviado ao Ministério Público.

As dúvidas colocadas pela CCDRC no seu primeiro parecer referem que a ponte considerada no plano não era naquela localização, e que a alteração carecia de justificação técnica, e que não fica demonstrado que proposta reserva o espaço canal previsto para uma infra-estrutura de mobilidade – prevista em sede de planta de condicionantes – e não fica salvaguardado o espaço de fruição pública, por via das escadas laterais de acesso à ponte.



Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território  
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

- Em qualquer das duas Plantas atrás referidas, é indicada uma travessia/ligação entre as duas margens do Canal Central, afectando as mesmas condicionantes, **não coincidindo contudo com a localização proposta, uma vez que dista cerca de 100 metros;**
- Assim, mesmo que pontual, existe uma não negligenciável alteração da localização da ponte, pelo que a peça desenhada recebida com o supra-referido ofício não é, por si só, suficiente para sustentar a conformidade do projecto com o PU Polis, face ao disposto no artº 7º do respectivo Regulamento, Estruturação do Espaço Público, que obriga à demonstração de justificação técnica para a modificação que o projecto em análise produz no espaço público: *"Os elementos de estruturação do espaço público (arruamentos, praças, jardins) constantes na planta de zonamento só poderão ser pontualmente ajustados mediante justificação técnica conclusiva, desde que o princípio geral definido no Plano não seja posto em causa e sem prejuízo do disposto no artigo 97º do DL 380/99 de 22 de Setembro";*

- Não se vê representada, de resto, no desenho recebido, a linha de eléctrico proposta e constante da planta de zonamento, na margem Sul do canal, pelo que **não fica suficientemente demonstrada a manutenção da reserva de espaço e articulação das duas intervenções** (Artº 27º, nº 3 – “Encontram-se definidos na planta de zonamento dois espaços-canaís de reserva para circulação de eléctrico”)



- Lançadas a partir das margens até às rampas de acesso que acompanham longitudinalmente o canal, **as diversas escadas** suscitam dúvidas, quer a Norte, quer a Sul, quanto à possibilidade de assegurar o nº 2 do artº 26º (“Para todo o território abrangido pelo Plano deverá ser salvaguardada uma faixa de 10m para livre fruição pública”)

Figura P 107 - Parecer CCRC sobre a Ponte Pedonal

Fonte: CCDRC

Entretanto, um segundo parecer da CCDRC omite as razões do primeiro parecer, nem sequer as rebate, e emite parecer favorável à obra introduzindo, no entanto, considerações de natureza questionável. Refere o parecer que não existe uma outra alternativa à ponte proposta, omitindo o facto de haver uma outra – a Ponte Praça - a cerca de 700 metros. Sublinha que a ponte promove uma maior fruição do espaço público, esquecendo o impacto da obra na fruição da frente do canal, uma das normativas do plano, defende que não existem desconformidades com o conteúdo material do plano de urbanização quando a proposta altera a concepção geral da organização urbana (pois o plano de urbanização não prevê esta localização, antes, estrutura e organiza o espaço público em função de uma outra localização), a definição das diversas funções urbanas (que esta ponte vai potenciar noutros locais que o anterior plano não previa) e o traçado e o dimensionamento das redes de infra-estruturas gerais que estruturam o território, fixando os respectivos espaços –canal (ocupa uma área de espaço canal e inviabiliza a execução futura da linha de eléctrico prevista e proposta pelo plano de urbanização).



Na realidade, trata-se de uma nova ponte pedonal de apoio ao Parque da Sustentabilidade, não prevista no PU, cuja necessidade se encontra devidamente fundamentada no ofício da CMA, em concreto pelo facto de no canal Central, que tem uma extensão aproximada de 700 metros, não existir qualquer ponte construída que permita a ligação pedonal entre o Rossio e o Bairro do Alboi e promova assim uma maior mobilidade e fruição do espaço público, essenciais em zonas com as características das que estão em causa (Centro Histórico, parque verde e parque de sustentabilidade).

Quanto ao enquadramento do projecto no Plano em vigor, o mesmo localiza-se em solo urbano, dando continuidade ao espaço público pedonal situado em ambas as margens do Canal Central, não existindo incompatibilidade com as disposições aplicáveis ao solo urbano. Pelo contrário, a ponte em causa, de natureza pedonal (e não viária), irá contribuir para uma maior fruição do espaço público e assim para uma maior e melhor vivência do solo urbano, como decorre, aliás, dos objectivos definidos no âmbito do Programa Polis.

Assim, tendo em conta o conteúdo material dos Planos de urbanização, a construção desta ponte pedonal não consubstancia uma desconformidade com o PU em vigor, porquanto é

Figura P 108 - 2.ª Parecer CCRC sobre a Ponte Pedonal

Fonte: CCDRC

Como se pode constatar, mesmo as entidades que tinham como função preservar o bom ordenamento do território, o respeito e coerência pelos instrumentos de ordenamento do território não actuaram de forma clara e independente.

As dúvidas atrás levantadas foram objecto de parecer da jurista Fernanda Paula Oliveira que identificou algumas incoerências. O primeiro argumento referiu que se a autarquia entendia que o projecto tinha “um carácter estruturante daquela área territorial e, mesmo, de toda a Cidade” então não via como não devesse “constar do Plano de Urbanização”. Acrescentou ainda que mesmo que os planos de urbanização “não se posicionem como instrumentos de regulação pormenorizada e precisa de ocupação do solo” não era menos certo que lhes cabia “definir os elementos estruturantes do território, os quais devem ficar expressamente plasmados nas suas peças fundamentais”. O segundo argumento recuperava as desconformidades mencionadas no primeiro parecer da CCDRC, nomeadamente o facto da Ponte Pedonal e os seus acessos “ocuparem e condicionarem o espaço de reserva do canal que o Plano de Urbanização previa para a linha do eléctrico de superfície (cfr. n.º 3 do artigo 27.º), colocando em causa a sua construção”. O terceiro argumento sublinhava o facto de “as diversas escadas (lançadas a partir das margens até às rampas de acesso que acompanham longitudinalmente o canal) colocarem causa o disposto no n.º 2 do artigo 26.º do Plano de Urbanização, que exige a salvaguarda de uma faixa de 10 metros para livre fruição pública das áreas consideradas como Área Natural – Recursos Hídricos, que correspondem genericamente ao sistema global da Ria de Aveiro, isto para além de todos os restantes impactes negativos que as referidas escadas provocam, designadamente do ponto de vista (da intrusão) visual”. É referenciado nesta argumentação que a CCDRC no segundo parecer omite as razões do primeiro. Um último argumento rebate a coerência da proposta referindo que “atendendo às características do projeto global do Parque da Sustentabilidade; às suas

implicações e impactes no território e nas populações (na Cidade), e ao valor monetário envolvido na sua realização”, o mesmo não podia, nos termos daquele diploma legal, “ser concretizado à margem da participação pública”, nos termos da Lei n.º 83/95 de 31 de agosto (ie. Direito de participação procedimental e de acção popular)”.

Este parecer foi entretanto enviado ao Ministério Público, que abriu um processo de averiguação o que contribuiu para que a autarquia ponderasse o arranque da obra.

## **CONSEQUÊNCIAS**

O Parque da Sustentabilidade foi um projecto de obra pública, de matriz marcadamente material, de infra-estruturação, com poucas repercussões em termos de mudanças de comportamento, mais sustentáveis, quer no domínio da mobilidade, dos estilos de vida, do comportamento social.

Uma das críticas à coerência projecto prende-se com as dificuldades sentidas na execução prática, com escorregar em certas indecisões, indefinições, incapacidades de lidar rapidamente com o acabar com dúvidas, colocar soluções alternativas e portanto, sem capacidade e resolver as divergências.

Vários dos entrevistados reconheceram que é sempre difícil a passagem da concepção à acção, a sustentação das propostas com estudos e a tomada de decisões perante avaliação de alternativas. Houve dificuldade em antecipar os problemas e as incompreensões que os projectos poderiam gerar. E isso, segundo os entrevistados, poderia ter sido resolvido “se tivesse havido diálogo com as pessoas, se tivessem encontrado alternativas”, que poderiam ser construídas com os próprios utentes e residentes, o que teria gerado um maior consenso em torno da utilidade do projecto, mas isso implica uma abordagem metodológica diferente.

Foi entendimento geral que é difícil identificar onde estão os vários pilares do conceito de sustentabilidade no parque. Houve um conjunto de questões a que o projecto não conseguiu dar resposta, nomeadamente as funções que desempenha, os benefícios e mais-valia do grande corredor verde e da forma como se mede essa melhoria. No fundo o projecto não conseguiu ser explícito na forma como poderia contribuir para uma maior sustentabilidade da cidade, nomeadamente do ponto de vista ambiental, social e económico, e na primeira dimensão, na ambiental, no que concerne à melhoria da qualidade do ar, da água e do solo.

Como resultado desta falta de cuidado, vários dos auscultados referiram que se levantou uma discussão pública “como não me lembrava em Aveiro há muitos anos e que provavelmente foi o princípio do fim do actual executivo”, isto porque as pessoas “perceberam que na hora da verdade, em que mais anseiam que o Presidente da Câmara ou Vereador os oiça” não tiveram resposta, não foram ouvidos, não lhe foi explicado, e não foram aceites as sugestões, o que mostrou que “nas horas cruciais não podiam contar com os políticos”.

A falta de coerência gerou vários problemas e consequências, a maior das quais um sentimento de desligamento com o projecto, uma concepção errada, uma escolha muito criticável de projectos e opções projectuais e um desenho urbano mal concebido.

No caso do Alboi a sua inclusão no PdS “acarretou, independentemente dos cuidados com a sua qualificação ambiental, alguma perda do carácter intimista

do bairro, pelo que se justificaria um programa complementar de intervenção de natureza mais 'imaterial', porventura centrado nas actividades culturais e recreativas que o têm caracterizado, procurando 'canalizar' parte das externalidades positivas, que certamente resultarão da intervenção prevista, para actividades consentâneas com a sua dupla função de espaço privilegiado de dinamização do PdS e de "espaço urbano de tradição e de memória".

No que concerne ao risco de transformação do carácter do bairro (com novas funções) foi chamada à atenção para o facto da "melhoria ambiental esperada poder ser alvo de apropriação por actividades que não se coadunam com o carácter residencial do bairro, pelo que se considera importante procurar delinear um programa 'proactivo' de ocupação do bairro por actividades que promovam alguma auto-regulação da sua tranquilidade (ex: jardim infantil; lar de idosos; ateliers e academias artísticas e comércio correlacionado; espaços exteriores explorados, em regime de concessão, por instituições com ligações fortes ao local, como o Beira-Mar ou a Banda da Amizade; localização de um pólo da Fabrica de Ciência ligado ao ambiente ou de um pólo de promoção museológica, em articulação com os museus da cidade, localização de entidades dinamizadoras do PdS, etc.) evitando que o fulcro da animação local possa ser uma 'movida urbana' com as características da que existe na Praça do Peixe".

No caso da ponte pedonal, para além das dúvidas legais e reservas conceptuais colocadas, alguns dos entrevistados referem que a forma como a obra foi preparada, com estaleiros colocados durante muito tempo e sem obra a decorrer, gerou um enorme desconforto e crescente desligamento com a obra.

Uma das entrevistadas refere que não houve um plano de concepção da componente do espaço verde no parque. Dá como exemplo a forma como a autarquia reagiu à queda de árvores de Janeiro 2011, nomeadamente com a ausência de um adequado planeamento da rearboração e ao combate às espécies invasoras no Parque D. Pedro. Mesmo na Baixa de Stº António foi referido que não houve um critério de intervenção, pois esteve encerrada muito tempo, não tendo sido feito uma adequada plantação de vegetação, o que acabou por contribuir para um maior impacto das chuvas agressivas ocorridas na semana da inauguração do parque.

Importa sublinhar que o projecto teve resultados positivos, o maior dos quais a intervenção do Parque dos Amores e na Rua José Rabumba, os que melhor interpretaram os objectivos definidos e asseguraram a sua coerência. Houve alguns esforços positivos para tentar tratar o problema da energia, sendo exemplos disso, a Casa da Comunidade Sustentável e a Casa de Chá. Também houve um esforço no domínio dos resíduos e drenagens, com a recuperação da linha de água que tinha consequências ambientais no lago do Parque D. Pedro, ainda que nem todos os problemas tenham sido resolvidos. O projecto teve também o mérito de "criar conhecimento sobre o parque, melhorar o seu funcionamento hidráulico e biofísico, corrigindo alguns problemas de poluição".

### 7.4.3. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PARTICIPAÇÃO

## P7. REFORÇAR O PAPEL DOS ACTORES NAS VÁRIAS ETAPAS DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

### ACTORES QUE INTERVIERAM E EM QUE ETAPA

#### ACTORES PROMOTORES

Este foi um processo em que não houve vontade por parte do promotor de envolver os actores, não tendo criado momentos e plataformas específicas para a participação, o que gerou uma resposta por parte dos actores, criando eles próprios palcos e instrumentos de participação.

A Parceria para a Regeneração Urbana do Parque da Sustentabilidade envolveu quinze actores locais e nacionais (sete parceiros investidores), públicos e privados, que abrangiam diversas temáticas (governança, conhecimento, inovação, cultura, desporto, ambiente). Para além da constituição alargada da parceria, a intervenção visava “contribuir para o envolvimento e participação dos cidadãos, organizações públicas ou privadas e empresas, num movimento cívico e de sensibilização, de forma a despertar o sentimento de que as acções e contributos individuais no contexto de um objectivo comum eram primordiais para alcançar o sucesso duradouro das intervenções”.

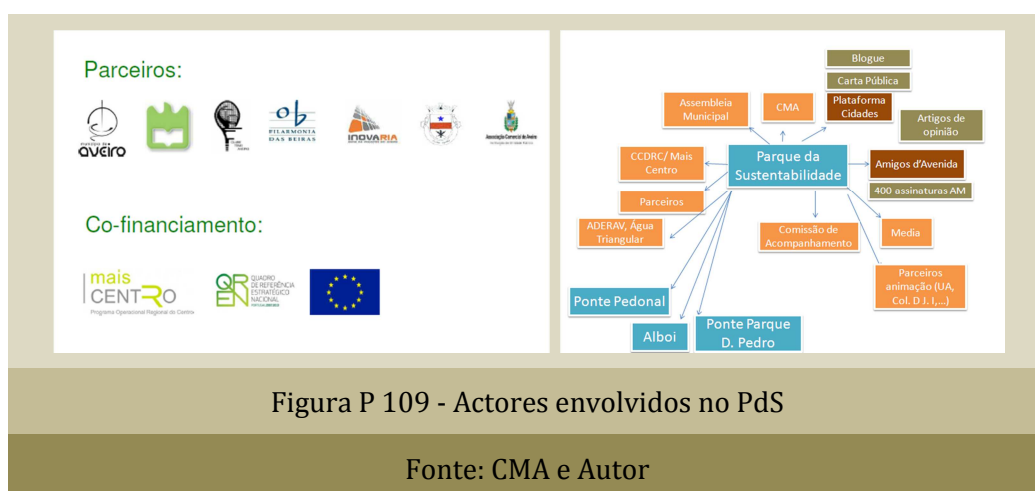


Figura P 109 - Actores envolvidos no PdS

Fonte: CMA e Autor

A coordenação da parceria era desenvolvida pela autarquia, tendo na sua liderança um conjunto de técnicos municipais que asseguravam a execução dos trabalhos e a condução da relação com os parceiros, na Comissão de Gestão. O Executivo acompanhava o projecto à distância, confiando nos seus técnicos e na sua capacidade de conceber as soluções técnicas para o projecto.

Apesar das limitações referidas, o trabalho da Comissão de Gestão, com uma periodicidade mensal, foi considerado uma oportunidade relevante de conhecimento inter-actores, apesar de não ter permitido um aprofundamento da reflexão.



Ainda assim a relação dos actores na parceria era quase exclusivamente motivada pelo interesse de financiamento das operações. A autarquia, realizadora da parceria, definiu bem os papéis de cada actor limitando o seu espaço de manobra e participação, não dando oportunidade para alterar o guião, com o argumento que já estava tudo definido restando aos actores agirem em conformidade.

Um dos aspectos relevantes do funcionamento da comissão de gestão e do eventual condicionamento da sua acção decorre da “pressão das empresas de construção que não estavam preocupadas como seria o projeto, se seria sustentável ou não, o que lhes interessava era que as obras fossem sendo feitas rapidamente”. Quando começaram a surgir atrasos, “alguns desses interesses emergiram, com receio de perda de investimento ou de adiamento na sua concretização”.

A comissão de gestão era apoiada por uma comissão consultiva<sup>108</sup>, um órgão que juntava além dos parceiros, um conjunto de personalidades, onde os seus membros expressaram opinião face ao projecto.

Segundo os entrevistados, o papel da comissão consultiva deveria ter sido activo logo na fase de concepção, o ponto crítico deste processo, mas isso não aconteceu. Quando a sua actividade ocorreu o resultado das apreciações críticas não tiveram qualquer consequência.

Foram identificadas três reuniões da comissão consultiva, a primeira delas com a participação de membros do movimento cívico Plataforma Cidades, coordenada por Pompílio Souto onde foram deixados alertas relativamente ao desenvolvimento do projecto, mas que não foram atendidos pela comissão de gestão.

Um dos entrevistados referiu que a dinâmica das reuniões da Comissão Consultiva era resultado da “argumentação dos actores presentes e da forma como os seus interesses sectoriais eram valorizados na concepção do parque” não existindo um “esforço da coordenação do projecto para um maior equilíbrio entre as diferentes posições ou porque ali faltavam outro tipo de actores”. Ainda assim foi possível perceber que no início “nem todos os actores estavam suficientemente identificados com o objecto e objectivo, porque as orientações que tinham não eram suficiente claras” e a partir de determinada altura “os actores eram confrontados com ideias que a autarquia queria implementar e sobre as quais não lhes era dada oportunidade de questionar”.

O resultado do funcionamento da comissão não foi muito eficaz no sentido de melhorar o projecto pois as “múltiplas propostas que foram feitas que nunca chegaram a bom termo” eventualmente porque questionavam os interesses dominantes, seja de alguns actores da parceria, seja das empresas que tinham empreitadas contratadas, seja ainda de “alguma teimosia de alguns dos técnicos municipais”.

Para além dos técnicos municipais com assento nas duas Comissões, esteve envolvido um conjunto alargado de técnicos municipais com um papel decisivo no

---

<sup>108</sup> Nas reuniões da Comissão Consultiva marcaram presença, para além das entidades da Comissão de Gestão (Câmara Municipal de Aveiro, Junta de Freguesia da Glória, Inovaria, Universidade de Aveiro, Associação Musical as Beiras, Associação Comercial de Aveiro), as seguintes entidades/individualidades: Direção Regional de Cultura do Centro, Fraternidade Franciscana Secular de Aveiro, QUERCUS, Água Triangular, IPSS Florinhas do Vouga, Conservatório de Música Calouste Gulbenkian, Miguel Coutinho, Carlos Borrego e Ricardo Luz.

projeto, com vontade de ‘mostrar a sua arte’, de ‘fazer cidade’ e de ‘deixar a sua marca’ o que, algumas vezes, se pode ter traduzido em alguma “teimosia” e menor capacidade de procurar alternativas face às questões que foram sendo colocadas.

Num balanço da actuação da coordenação do projecto, reconhecendo-se a complexidade de gerir um projecto com dezassete operações, com uma enorme carga burocrática, foi referido por vários dos entrevistados que num projecto inovador, mas ao mesmo tempo com ambição de se tornar exemplar, do ponto de vista metodológico deveria ter havido “um maior acompanhamento com a forma como os princípios conceptuais da sustentabilidade estavam a ser considerados na concepção geral do projecto, mas também em cada um deles, sobretudo porque este é um tema relativamente novo, onde não há experiência relevante, e para as quais as empresas e os técnicos das autarquias não estão sensíveis”.

## **ACTORES DA PARCERIA**

O papel dos actores da Comissão de Gestão foi variando ao longo do tempo.

### **UA**

A Universidade de Aveiro entra no projecto como parceiro após alguma hesitação inicial, assumindo um papel definitivo quando surge a oportunidade de envolver na operação um terreno cedido pela autarquia para a construção da Escola de Saúde, com um programa funcional que se poderia enquadrar na ligação saúde-ambiente, que era o Centro de Imagiologia.

Alguns entrevistados questionaram a razão da inclusão desse equipamento, que funcionou como um dos maiores investimentos do Parque, cujo enquadramento no conceito não era de percepção fácil, induzindo tratar-se de um mero aproveitamento de fundos, mas sem ser clara a relação com o mote do projecto. Contudo, este investimento foi fundamental para assegurar a aprovação da candidatura, reduzindo a percentagem de investimento do promotor principal.

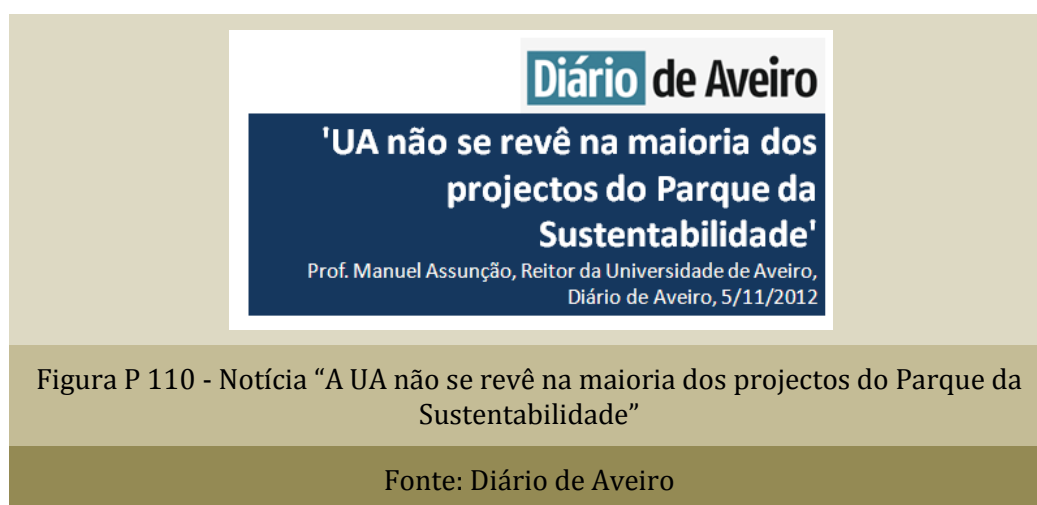
A concepção original do Parque – em particular a identificação do mote e construção da candidatura – beneficiou de importante contributo da Pro-Reitoria da UA para o Desenvolvimento Regional que, contudo, não acompanhou o seu desenvolvimento posterior.

O papel da UA na Comissão de Gestão era assegurado por um representante dos Serviços Técnicos, pois o interesse era basicamente garantir “um bom enquadramento do projecto na vida do Campus”, para além da gestão do projecto individual (Fábrica da Ciência). Para além dessa presença, alguns investigadores da UA estiveram envolvidos no projeto, em particular, a Plataforma para a Construção Sustentável, mas apenas no desenvolvimento de tarefas pontuais, sem um impacto relevante na direcção do projecto.

Um dos entrevistados refere que a Universidade poderia ter tido outro papel no projecto, tanto mais que existe experiência suficiente para perceber que há vinte anos que académicos, políticos e técnicos estão a tentar colocar em prática o Desenvolvimento Sustentável, muitas vezes sem sucesso. A UA dispunha de competências científicas em diversos domínios – do Ambiente, à Biologia e ao Planeamento Territorial – que, lamentavelmente, não foram envolvidas e teria sido importante reflectir como, do ponto de vista da cidade, seria possível construir um

parque da sustentabilidade com base nos três pilares, o que implicava que “todas as obras deveriam ter sido feitas com a lógica de que do ponto de vista ambiental estavam minimizados os efeitos, do ponto de vista económico estava a encontrar-se a solução mais adequada e não a mais cara e, do ponto de vista social se estava a beneficiar as populações que ali vivem, mais as que por lá passam, que teriam a oportunidade de participarem para dizerem o que é que queriam”.

Numa fase final do projecto, após o surgimento de críticas profundas a algumas opções do projecto, a Reitoria da UA assume publicamente a crítica ao projecto, referindo que “não se revia na maioria dos projectos do PdS” (Diário de Aveiro, 5/11/2012). Ainda assim, alguns dos entrevistados referiram que esta posição da UA poderia ter sido tomada mais cedo, onde o seu “esforço pedagógico” poderia ter tido melhores resultados, deixando-a assim numa posição “um bocadinho ingrata”.



## ACA

A Associação Comercial de Aveiro (ACA) teve um papel muito relevante, quer na concepção da candidatura, em particular, na sugestão da Ponte Pedonal do Rossio e Bairro do Alboi – por se tratar da única área com actividade económica do Parque, quer posteriormente na concepção do projecto do Alboi.

Neste último caso, foi concedida pela autarquia à ACA um papel essencial na concepção do projecto, tendo organizado várias sessões com os comerciantes do bairro, durante alguns meses<sup>109</sup>. Apesar da sugestão feita pela Associação para a necessidade de auscultar os cidadãos, a autarquia só numa fase final do projecto, promove essa auscultação.

Importa sublinhar que apesar do seu papel enquanto parceiro no projecto, a Direcção da ACA disponibilizou as suas instalações para a realização de várias iniciativas de reflexão sobre os projectos do Parque da Sustentabilidade.

## ADERAV

---

<sup>109</sup> Foram realizadas sete ou oito reuniões num espaço de dois meses, antes do projecto ser definido (entre Janeiro e Maio).

A ADERAV teve um papel importante no início do projecto, pois foi quem sugeriu a recuperação das capelas, mostrando o património existente e o estado de degradação em que se encontrava, envolvendo especialistas da Universidade Católica do Porto, produzindo estudos úteis à candidatura e à intervenção.

Com o desenvolvimento do projecto e o surgimento de contestação cívica, alguns membros da direcção tomam posições públicas individuais contra alguns dos projectos e num segundo momento, após a tomada de posição da UA, a associação entende tomar uma posição pública semelhante, lembrando que o objecto da associação é a defesa do património cultural e natural de Aveiro e que alguns desses valores estavam a ser postos em causa.

## **ADERAV demarca-se de grande parte dos projetos do parque da sustentabilidade (RTN)**

15 Nov 2012, 11:51

Figura P 111 - Notícia “ADERAV demarca-se de grande parte dos projectos do PdS”

Fonte: Rádio Terranova

### **CENTRO HABITAT**

O Centro Habitat (CH), não sendo parceiro do projeto, foi convidado a colaborar desenvolvendo várias tarefas de consultoria no domínio hidráulico, tais como na recuperação da linha de água do Parque dos Amores, na concepção de pavimentos reciclados por causa da impermeabilidade dos solos e na melhoria da sustentabilidade ambiental dos equipamentos.

O trabalho consistia em dialogar com os projectistas, analisar os projectos do ponto de vista da sustentabilidade, dar algumas sugestões, deixando ao dono da obra a decisão sobre o que fazer. Para além disso, o CH tinha como função auxiliar a autarquia no convite a especialistas para sessões de esclarecimento, na divulgação, comunicação e debate destas questões e ajudar a elaborar um manual que espelhasse sumariar, por exemplo, o Aveiro 2020: Cidade Sustentável, um manual sobre a intervenção do Parque com um conjunto de sugestões para futuras intervenções.

Na tarefa ligada aos materiais reciclados na construção dos pavimentos, tratando-se de uma área experimental, foi referido pelo entrevistado que foram feitos contactos com empresas, que se comprometiam a fazer esse trabalho na Universidade (usando resíduos da região), tendo-se verificado que era possível realizá-lo. O que aconteceu é que a definição destes procedimentos esbarrou na contratação pública, com os riscos de não haver muitas empresas com capacidade de lhes responder, criando eventuais situações de favorecimento.

## ACTOR QUE EXPRIME OU É PORTADOR DE NECESSIDADES

Os cidadãos não tiveram oportunidade de ser auscultados na definição dos objectivos ou nas propostas do PdS. Como resultado, surgiram diversos apelos públicos à discussão pública e à alteração dos projectos.

### PLATAFORMA CIDADES

Em Junho de 2010 a Plataforma Cidades, dinamizada pelo Arquitecto Pompílio Souto, produziu um apelo Apelo aos Parceiros do 'Parque da Sustentabilidade', onde solicita à autarquia que “reavaliem os conteúdos e a oportunidade das soluções projectuais e dos investimentos previstos”, que “não deixem de ter em conta o contraditório constituído pelos Cidadãos, a cada um, a cada caso e a todos, dando resposta clara e sustentada” e que “perante o eventual dilema de perder participações ou ganhar qualidade e sustentabilidade (disciplinar e pública), nos projectos, optem por esta última”. Acrescenta, ainda, um apelo aos Cidadãos para que “continuem a identificar dúvidas e a procurar respostas” porque esse é um modo de “qualificar os processos e os produtos, neste caso, ajudando a construir a Cidade Querida”.

Subscrito por várias dezenas de personalidades, entre as quais Júlio Pedrosa e Carlos Borrego, este último membro da Comissão Consultiva do PdS, o apelo teve como resposta um convite para o representante da Plataforma participar numa reunião da referida Comissão, onde foram reiteradas as críticas, mas da qual não houve qualquer repercussão no processo.

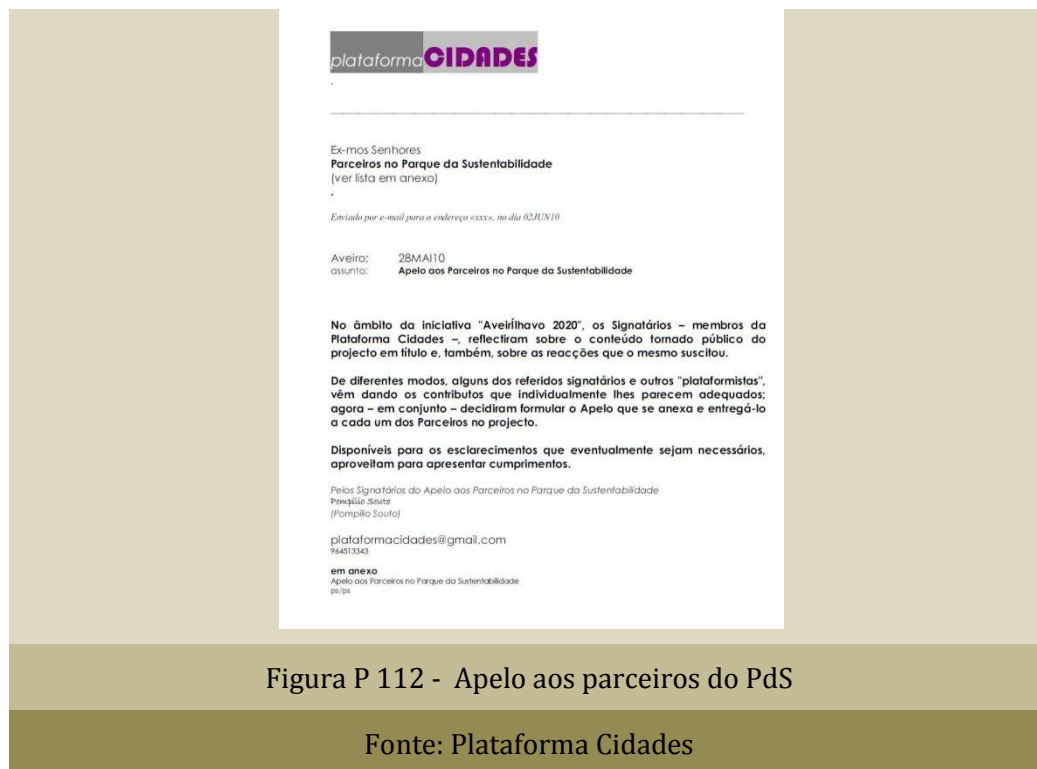


Figura P 112 - Apelo aos parceiros do PdS

Fonte: Plataforma Cidades

## AMIGOS D'AVENIDA

O movimento cívico Amigos d'Avenida teve um papel significativo ao longo de todo o processo do PdS, de mais de três anos, com envolvimento quer na discussão prévia do Parque da Sustentabilidade, no projecto para o Alboi e na Ponte Pedonal.



O papel do movimento de que faz parte o investigador foi variado, desde a criação de eventos de reflexão, organização de tomadas de posição – desde abaixo-assinados à produção de sugestões e recomendações, realização de reuniões com entidades promotoras e financiadoras. Todos os eventos organizados tiveram notícia pública prévia, onde se identificaram os objectivos a atingir e um relato público detalhado e disponível em formato digital à posteriori.

Havia por detrás deste movimento, criado para reflectir sobre o futuro da Avenida Lourenço Peixinho mas, também, de todo o centro da cidade, uma motivação de fazer a pedagogia da participação, de qualificação da forma de participar e de melhorar, com isso, a qualidade dos projectos e o “modelo de cidade”.

O movimento alimentou um trabalho de reflexão com base numa mailing-list em funcionamento há mais de cinco anos e na produção de sites temáticos – para cada um dos projetos e de redes sociais de divulgação das actividades.

Foram feitos diversos esforços de procura de consensos e compromissos com os promotores do projecto, mas que nunca tiveram qualquer resposta por parte da autarquia.

O movimento apoiou ainda o funcionamento de outras organizações cívicas, nomeadamente a Comissão de Moradores do Alboi e o Movimento Cívico Contra a Ponte Pedonal, quando solicitado.

## COMISSÃO DE MORADORES DO ALBOI

Para responder aos problemas surgidos na concepção do projecto para o Bairro do Alboi, foi criada uma comissão de moradores que desenvolveu uma actividade intensa ao longo de mais de dois anos.

Segundo leitura de documentos, a comissão de moradores defendia a necessidade de uma intervenção no bairro que o ‘melhorasse e não que o piorasse’, apontando para a necessidade de atenção à ‘segurança e ao conforto’ dos moradores (Comissão de Moradores do Alboi, 2011).

Na ausência de resposta do promotor às dúvidas que a intervenção gerava, a comissão mobilizou-se para “questionar o modelo de cidade que se pretendia implementar, seus conteúdos e métodos”, alertando os cidadãos e responsáveis.



Figura P 114 - Notícia “Moradores querem defender o Alboi”

Fonte: Diário de Aveiro

A Comissão de Moradores apesar dos muitos apelos e de ter sido recebida pelo presidente do executivo, não foi envolvida no processo.

#### MOVIMENTO CÍVICO POR AVEIRO - CONTRA A PONTE PEDONAL

Surgiu no desenvolvimento do projecto da Ponte Pedonal um novo actor cívico, o Movimento Cívico Por Aveiro – Contra a Ponte Pedonal, que teve como base alguns membros do movimento cívico Amigosd’Avenida mas que se alargou numa constituição mais alargada e plural.

O movimento tinha como principal preocupação “preservar a imagem do Canal Central – a identidade da cidade”, procurando, também aqui, questionar o modelo de cidade que o projecto defendia e os métodos de participação para o promover, questionando a dimensão financeira da operação, a “aplicação de recursos públicos num investimento de utilidade não premente”.



Figura P 115 - Encontro de movimento cívico “Contra a Ponte”

Fonte: Autor

## SÍNTESE

Como se pode constatar, a postura da autarquia face à participação dos actores, teve um efeito de agregação cívica e de mobilização em torno da discussão de projectos concretos e problemas.

Um dos entrevistados chamou a atenção para o facto do peso dos movimentos cívicos que protestam e que têm voz, não se poder ignorar outros que não falam mas concordam com o que é proposto. Foi referido que o lado crítico ganha facilmente mais peso, mais militância, e torna-se mais visível, enquanto quem concorda acomoda-se.

Os movimentos dos grupos de cidadãos e dos movimentos da Plataforma Cidades do Arq. Pompílio Souto, Amigosd’Avenida e Comissão de Moradores do Alboi tiveram um papel determinante, com um envolvimento de contestação.

## ACTOR DETENTOR DO CONHECIMENTO, INFLUÊNCIA OU TUTELA

### CCDRC - MAIS CENTRO

O papel do Mais Centro, sendo o parceiro financiador e gestor dos dinheiros públicos nacionais e europeus, deveria ter funcionado como elemento controle da avaliação supra-local do projecto.

Foi contactado por diversas vezes por vários dos actores cívicos, tendo-se comprometido a responder às dúvidas colocadas, nomeadamente, em relação à falta de informação aos cidadãos, à falta de momentos de participação, que eram exigências do próprio programa, mas apesar de prometido, nunca houve qualquer satisfação ou resposta.

O papel de avaliação da operação será, provavelmente, feito à posteriori com a obra concluída, sem capacidade de influenciar o resultado. Um dos entrevistados refere que esta é uma questão muito relevante e recorrente no momento. Faltam avaliações ex-ante, nomeadamente, na sua componente ambiental. Falta fazer-se uma avaliação em torno da questão da sustentabilidade económica e social, global



para o país, e avaliações intermédias, que permitam verificar como estão as metas que haviam sido definidas e o que tem sido feito. Lamentavelmente, nada disto foi feito.

Para além disso, quando solicitada a dar parecer quanto à legalidade da operação, nomeadamente, o cumprimento dos instrumentos de ordenamento, proferiu dois pareceres contraditórios, tendo sido o segundo deles contestado, o de natureza favorável a uma das operações – a ponte pedonal - por parecer jurídico já referido.

#### ARH CENTRO

A ARH teve um papel relevante no caso da Ponte Pedonal, por ter aberto um edital sobre a legalidade da construção da Ponte Pedonal, no que concerne ao DPH (Domínio Público Hídrico). Foi a entidade da Administração Central que agiu de forma mais correcta em todo este processo, permitindo que os cidadãos pudessem expressar a sua opinião sobre a forma de ocupação do território e sobre o respeito pela lei.

Foi ao abrigo deste edital que se registou uma das maiores participações cívicas em questões ambientais em Portugal, com mais de 4.500 assinaturas e com vários pareceres jurídicos entregues.

#### MINISTÉRIO PÚBLICO

O Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro agiu em resposta a uma denúncia do movimento cívico por causa da Ponte Pedonal (28 de Fevereiro de 2012).

Esta entidade solicitou, posteriormente (Junho de 2012), esclarecimento de dúvidas à autarquia e ao movimento sobre a legalidade do cumprimento dos instrumentos de ordenamento do território (na sequência de pareceres contraditórios por parte da CCDRC). Ao abrigo desses esclarecimentos, o processo de construção da ponte foi suspenso.

#### NÚCLEO DE ARQUITECTOS DE AVEIRO

O NAV participou sobretudo no debate sobre a ponte pedonal, através dos seus membros e de alguns elementos dos corpos directivos. Num determinado momento, e perante a ausência de informação da autarquia sobre o projecto, produziu uma simulação da ponte pedonal que foi particularmente útil para que os cidadãos percebessem o possível impacto da obra.



Figura P114. Representação da Ponte Pedonal (NAV)

Fonte: NAV

## PARTIDOS POLÍTICOS

Os projectos do PdS entraram, também, na agenda partidária. Vários dos responsáveis locais dos vários partidos políticos tomaram posição pública contra as opções (PS, Bloco de Esquerda e PCP). Mesmo dentro dos partidos da maioria, houve vários deputados municipais que mostraram posição contrária à da maioria no Executivo e, alguns dos Vereadores da maioria do Executivo, tomaram uma posição crítica. Uma das Vereadoras - Maria da Luz Nolasco, chegou mesmo a apelar “que os moradores manifestassem o seu desacordo”.

### A PROPÓSITO DAS OBRAS NO BAIRRO DO ALBOI

**Maria da Luz Nolasco, Vereadora do executivo da Câmara de Aveiro em entrevista à Rádio Terranova (29 Junho 2011)**

'as populações abrangidas não se devem sentir derrotadas porque tudo é reversível e naquele caso basta que as pessoas se manifestem em desacordo, para o desenho de alterações ser redesenhado, para se ajustar às ambições do povo que deve lutar por aquilo em que acredita'

<http://www.terranova.pt/index.php?idNoticia=10470>

Figura P115. Apelo contra as obras no Alboi

Fonte: Rádio Terranova

PCP e CDU organizaram várias iniciativas de protesto enquanto o PS negociou com os técnicos municipais e apresentou a proposta que mais tarde foi aprovada e que aboliu a passagem pelo meio do Alboi.

## PS propõe supressão de arruamento que 'corta' o Alboi

22 Set 2011, 09:09

## Aveiro: PS e técnicos municipais debatem futuro do Alboi (DA)

05 Out 2011, 16:31

## Aveiro / Alboi: Presidente da Câmara com "boa vontade" para anular arruamento - PS

22 Set 2011, 17:11



Figura P 116 - Envolvimento dos partidos no debate sobre o PdS

Fonte: Diário de Aveiro e Autor

### ACTOR DIFUSOR DE INFORMAÇÃO

Os media locais e nacionais tiveram um papel relevante dando destaque à participação dos vários actores e contribuindo para um amplo esclarecimento das motivações dos vários actores

O Diário de Aveiro teve um papel significativo na tentativa de explicação do projecto e de lançamento de alertas, tendo apoiado a promoção de vários debates, publicado muitos artigos de opinião e "cartas ao director", assim como os jornais digitais, o Noticias de Aveiro e a Terranova.

Para além destes, o JN e o Público, com jornalistas residentes em Aveiro foram ampliando o debate a nível nacional, o que acabou por se repercutir na atenção das televisões nacionais – SIC e RTP, e rádios - TSF.

Para além disso, as redes sociais foram particularmente relevantes.

## COMO FOI SUSCITADA A PARTICIPAÇÃO E EM QUE PALCOS

### A. NO CASO DO PdS

A candidatura do PdS foi aprovada em Janeiro de 2009 tendo sido dado início à elaboração dos vários projectos, incluindo o do Bairro do Alboi e da Ponte Pedonal.

Apesar do regulamento do programa o exigir, a autarquia não manifestou vontade de envolver os actores, sobretudo os cidadãos, para além dos parceiros. Não criou por isso qualquer palco especial de participação e limitou ao mínimo a divulgação dos projectos. Como foi referido por vários dos interlocutores consultados, esta situação contraria os princípios normativos das PRU do Programa Mais Centro, em particular o seu artigo 4, n.º 2 (Objectivos específicos das PRU) no que concerne ao “reforço da participação dos cidadãos e inovação nas formas de governação urbana através da cooperação dos diversos actores urbanos”.

Logo no arranque do projecto a CMA produziu um Boletim Informativo Municipal n.º 6 (Março 2009) onde disponibilizou informação genérica sobre os objectivos do PdS com algumas plantas, documento que foi distribuído pelos moradores de Aveiro.



Figura P 117 - Boletim Municipal sobre PdS

Fonte: CMA

Posteriormente, em Junho 2009, ainda no arranque do processo, a autarquia organizou o Seminário “Requalificação Urbana Sustentável”, para o qual foram

convidados especialistas para falarem sobre o tema da “Construção Custentável” e apresentarem Estudos de Caso, que deveriam inspirar o desenvolvimento do processo.

Estava previsto um conjunto de eventos a realizar no meio e final do projeto, onde deveriam ser apresentadas as boas práticas desenvolvidas, mas tal acabou por não ocorrer, muito pelo facto do projecto ter gerado uma enorme controvérsia e algum mau estar entre alguns dos seus promotores.

Durante os meses seguintes desenvolveram-se os projectos específicos e só em Janeiro de 2010 é realizada na Casa Major Pessoa uma primeira exposição dos trabalhos<sup>110</sup>, com particular destaque para a Ponte Pedonal, bem como a Casa da Comunidade Sustentável, Requalificação da Fábrica de Moagens, Requalificação do Bairro do Alboi e Largo José Rabumba e Edifício e Equipamento de Animação e Formação Artístico – Científica.

É referido na altura que os projectos “estavam já em fase de conclusão prevendo-se que durante os meses de Fevereiro e Março fossem apresentadas as primeiras candidaturas relativas a este Programa de Acção”<sup>111</sup>. Não existe qualquer referência à necessidade de auscultar as populações sobre os projectos que mais tarde se vieram a revelar particularmente sensíveis e polémicos.

Entretanto a autarquia cria um blogue sobre PdS<sup>112</sup> com informação muito reduzida, sobretudo centrada da iniciativa ‘Animar o Parque’ – um programa de Animação e Divulgação do Parque da Sustentabilidade.

Segundo documentação consultada, “estas iniciativas são destinadas à comunidade aveirense, a quem visita Aveiro e à população escolar, contemplando a realização de um conjunto de iniciativas nas áreas do ambiente e sustentabilidade, cultura, desporto, performance e formação artística, inovação e tecnologia e dinamização económica, devidamente orientadas para os diferentes públicos-alvo, indo desde ateliês, minicursos, oficinas, jogos, peças de teatro ou actividades desportivas a concertos, desfiles de moda, feiras e aulas práticas ao ar livre”.

O projecto do PdS, uma das iniciativas de maior impacto em termos de investimento na cidade, não teve nenhum espaço dedicado no site da CMA, ao contrário do que sucedeu com os outros projectos menos relevantes que a autarquia promoveu.



Figura P 118 - Site da CMA

Fonte: CMA

<sup>110</sup> [Exposição na Casa Major Pessoa \(22-31 Janeiro 2010\)](#)

<sup>111</sup> extracto da Comunicação Escrita do Presidente à Assembleia, Fevereiro de 2010

<sup>112</sup> <http://parquedasustentabilidade.blogspot.pt/>

Perante as notícias que davam conta do desenvolvimento do projecto, foram feitos vários apelos públicos à criação de oportunidades de apresentação e debate público do projecto, o que era, aliás, uma obrigação legal, mas tal nunca ocorreu.

O entendimento da participação dos cidadãos era a informação sobre o projecto que a autarquia entendia já ter procedido com as actividades já realizadas, e com a produção de uma campanha de marketing no espaço público, contratada a uma empresa da especialidade, mas que se reduzia à promoção da futura intervenção do parque.

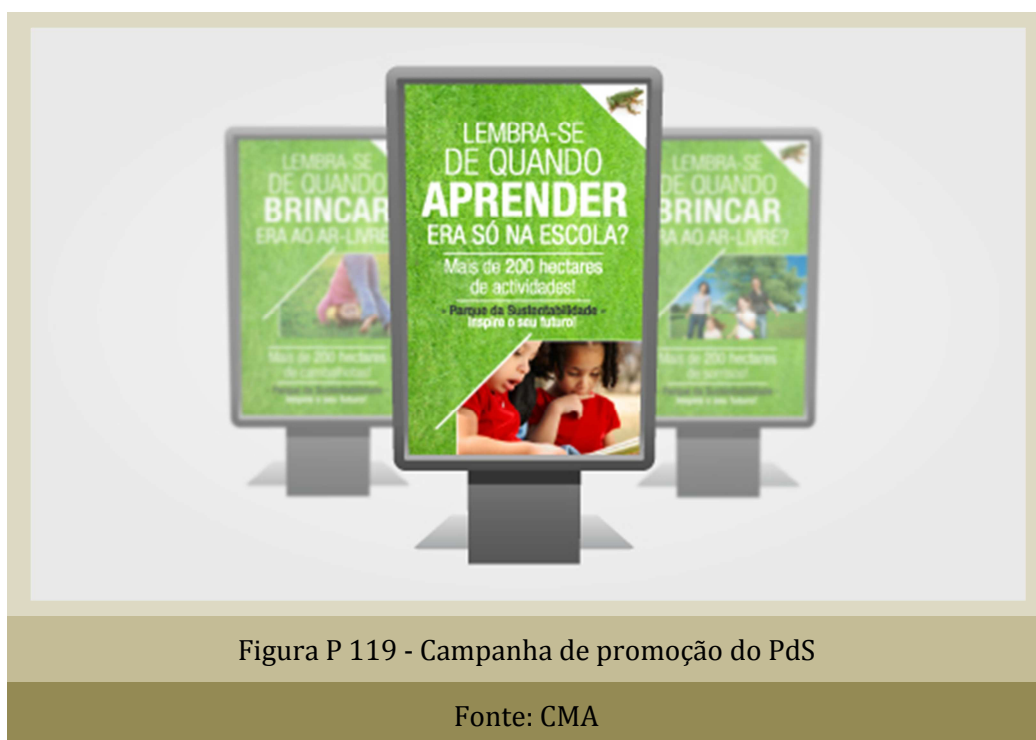


Figura P 119 - Campanha de promoção do PdS

Fonte: CMA

Perante o surgimento de preocupações relativamente ao PdS e a alguns dos seus projectos, em particular, à intervenção no Alboi e Ponte Pedonal, e na sequência da exposição atrás mencionada, o movimento cívico Amigosd'Avenida organiza e Fevereiro de 2010<sup>113</sup> um primeiro debate público sobre o PdS muito concorrido, preparado com particular cuidado, onde a Câmara não se fez representar, apesar de ter sido convidada.

Este foi o primeiro apelo directo à autarquia e a primeira de muitas ausências ao longo do projecto, uma demonstração da dificuldade em ouvir os anseios da população e dos moradores mas, também, de explicar as suas razões na tomada de decisões em relação ao PdS.

<sup>113</sup> Debate sobre Centro da cidade, Ponte Pedonal e Alboi (PdS), 17 Fevereiro 2010.





Figura P 120 - Debate sobre Ponte Pedonal (2010)

Fonte: Autor e OLN (2010)

Perante a ausência dos responsáveis, e face à relevância dos contributos obtidos, os organizadores entenderam ir apresentar as conclusões ao executivo e deputados municipais no período da ordem do dia na Assembleia Municipal e mais tarde numa carta aberta publicada no Diário de Aveiro.



Figura P 121 - Intervenção dos Amigosd'Avenida na Assembleia Municipal e Carta Aberta pela reflexão sobre a Ponte Pedonal

Fonte: Autor

Perante o silêncio dos responsáveis, começam a surgir artigos de opinião promovidos por académicos como Carlos Borrego e Jorge Carvalho sobre a forma como o projecto estava a ser desenvolvido, numa iniciativa desenvolvida no âmbito das actividades da Plataforma Cidades<sup>114</sup>, dinamizada há mais de dez anos por Pompílio Souto.

<sup>114</sup> «A Plataforma "Cidades" é um grupo de pessoas que reúne informalmente e com um número variável de presenças desde 30OUT03 que se interessa por responder às duas perguntas seguintes: . "Para onde é que vai a minha cidade?" "Em que cidade gostaríamos de viver?". A Plataforma "Cidades" é feita de pessoas que se encontram para pensar juntas. Pensar juntas, o que é a cultura e como é que podemos caminhar para chegar à cidade feita de cidadãos cultos. Pensar juntas, o que é a educação e como podemos viver em comunidades de gente bem-educada. Pensar juntas, como é que as escolas, os museus, as bibliotecas, os centros de ciência, as universidades, as empresas, as famílias, os cidadãos podem dar passos para se construir a "Cidade Querida". Pensar juntas, sobre como matar a fome de bem-estar, de dignidade, de capacidade para viver

Para além disso, o mesmo movimento decide interpelar directamente cada um dos parceiros do Parque da Sustentabilidade<sup>115</sup>, recomendando uma avaliação dos conteúdos e oportunidades dos projectos e investimentos, tendo em conta os alertas que cidadãos e organizações tinham produzido e colocando a hipótese de “perder participações ou ganhar qualidade e sustentabilidade (disciplinar e pública), nos projectos, optem por esta última” apelando, também, aos cidadãos para que “continuem a identificar dúvidas e a procurar respostas” porque esse era o “modo de qualificar os processos e os produtos, neste caso, ajudando a construir a Cidade Querida”.

Este alerta foi assinado por várias personalidades da cidade, das quais se destacam dois ex-ministros, Carlos Borrego e Júlio Pedrosa, assim como um dos Parceiros do Parque da Sustentabilidade (representante do Conservatório de Aveiro).

Em resposta a este apelo, a autarquia decide convidar os membros da plataforma para a 1.<sup>a</sup> reunião da Comissão Consultiva, que até então não tinha reunido. Sem contar com a presença de qualquer membro do executivo, a reunião serviu apenas para reiterar as críticas já estabelecidas, não tendo sido produzida qualquer alteração no processo daí decorrente.

Procurando qualificar o debate sobre as Parcerias para a Regeneração Urbana, a Plataforma Cidades convida João Ferrão, antigo Secretário de Estado das Cidades e do Ordenamento do Território e responsável pelo lançamento da política de cidades – Pólis XXI, que deu origem às PRU's, para apresentar e avaliar o modelo e os resultados<sup>116</sup>.

O objectivo do evento era “centrar a atenção na percepção e avaliação do conceito, dada a sua natureza e a importância que confere à requalificação participada dos processos” e procurar “identificar as vantagens e os riscos que a experiência local vai revelando, bem como os ensinamentos que dela se pode retirar”.

A palestra foi de uma enorme utilidade, tendo sido objecto de um artigo de opinião publicado no Diário de Aveiro<sup>117</sup> e inspirou o desenvolvimento de outras actividades cívicas.

Perante o silêncio dos responsáveis, as crescentes dúvidas sobre o projecto e a relevância da mensagem deixado por João Ferrão relativamente ao que deveria ser uma Parceria para a Regeneração Urbana, o movimento cívico Amigosd'Avenida entendeu promover uma petição para a convocatória de uma Assembleia Municipal Extraordinária<sup>118</sup> para apresentação e discussão política do projecto.

Nessa petição é apresentado o conceito e os objectivos da PRU do PdS e lança-se o alerta para a forma como o projecto tem vindo a tomar forma “sem que os cidadãos tenham sido adequadamente informados e envolvidos”, criticando-se que “os

---

juntos. Pensar juntas, o que é preciso para se ser feliz na cidade». (...) Texto de Júlio Pedrosa: extracto do "resumo" da Reunião de 30JAN08  
115 Apelo aos Parceiros do PdS (28 Maio 2010).

116 Seminário Parcerias para a Regeneração Urbana; Apresentação e Avaliação do Modelo e dos Resultados – 20/06/2010 <http://plataformacidades.blogspot.pt/2010/06/parcerias-para-regeneracao-urbana.html>

117 Por uma nova Parceria (para a Regeneração Urbana) - artigo publicado no Diário de Aveiro, em 7 Julho de 2010. (<http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/715737.html>)

118 Apresentação do PdS na Assembleia municipal (9 Julho 2010)



projectos nunca tenham sido alvo de qualquer explicação ou debate sobre as soluções projectuais que, entretanto, foram desenvolvidas”, sendo ainda referida a pública reprovação que vários dos projectos têm vindo a gerar e identificam-se questões preocupantes e que deveriam merecer ponderação, nomeadamente - “a proposta de uma via rodoviária no meio de um bairro residencial antigo da cidade, o Bairro do Alboi; a criação de uma ponte pedonal sobre uma via de circulação da cidade, entre a Baixa de Santo António e o Parque D. Pedro cuja oportunidade e necessidade se equaciona; as ligações transversais do Parque cuja natureza e perfil se desconhece; o carácter e natureza dos espaços onde se vão realizar as actividades culturais ao ar livre e o seu programa de animação; a localização e a pertinência da Ponte Pedonal do Rossio, sobre o canal central da ria na cidade”.

A mesma petição alerta para o facto de o “aproximar da data final de entrega dos projectos para que os financiamentos possam ser assegurados não poder constituir álibi para que a CMA e os restantes promotores do PdS não dêem conhecimento público das diversas intervenções que vão marcar o futuro da cidade, sendo que algumas irão produzir profundas transformações na sua vivência e organização física”, sublinhando que “as orientações europeias e nacionais (QREN) indicam que este tipo de projectos estratégicos e o investimento que consagram, mais do que uma forma de financiar a transformação e qualificação da cidade, são uma oportunidade para afirmar uma nova agenda de preocupações (no caso presente a ‘sustentabilidade’) e para encontrar meios para mobilizar os agentes e a comunidade para a sua partilha e implementação”.

Termina-se referindo que o “método de elaboração e ‘comunicação’ do PdS (conceito, conteúdo e processo) tem de garantir que essa ‘nova agenda’ é compreendida, aceite e incorporada nas práticas dos diferentes ‘utilizadores da cidade’, assegurando, ao mesmo tempo, que o seu processo de elaboração é uma oportunidade de aprendizagem colectiva de como se deve pensar e concretizar um novo desígnio para o futuro da urbe (Aveiro como uma referência nas questões da ‘sustentabilidade’”, apelando-se a que “a CMA e os restantes promotores do PdS promovam, tão rápido quanto possível, um processo de explicação pública das diversas intervenções previstas, para que todos possam perceber as razões e os critérios adoptados e apresentar as sugestões e propostas alternativas às soluções técnicas mais controversas”.

Os signatários solicitaram à autarquia “a explicação das alterações promovidas na proposta, decorrente do debate público no Alboi, a realização urgente de uma apresentação pública e debate sobre diversos projectos do PdS, para eventual ponderação de sugestões e alternativas às soluções técnicas mais controversas, a criação de um site onde toda a informação sobre o projecto possa estar disponível, a organização de informações regulares à população sobre o desenvolvimento do projecto”.

Tendo tomado conhecimento do procedimento necessário para o agendamento de uma reunião na Assembleia Municipal, em pouco menos de uma semana numa mobilização desenvolvida por diversos movimentos cívicos (Amigosd’Avenida, Comissão de Moradores do Alboi, entre outros), foi possível juntar mais de 400 assinaturas e convocar a reunião extraordinária.



Figura P 122 -Notícia sobre Petição do PdS

Fonte: Público

A sessão da Assembleia Municipal convocada pelos cidadãos realizou-se no dia 9 de Julho de 2010 e foi ocupada quase exclusivamente com a apresentação dos projectos do Parque da Sustentabilidade (a autarquia preparou cerca de vinte e cinco intervenções de técnicos e de parceiros), circunstância que obrigou a que o debate político fosse adiado para a semana seguinte (sessão em que os cidadãos não podiam intervir). Esta sessão foi a primeira apresentação pública dos projectos do PdS, em consequência da entrega da Petição.

A sessão teve o formato dividido em duas sessões, onde na primeira, foram apresentados os dezassete projectos, em quase cinco horas consecutivas e sem possibilidade de colocar questões aos técnicos, e na segunda, foi feito o debate político. Ainda assim, foi permitido pela Mesa da Assembleia Municipal que, no final da 1.ª sessão, um representante dos signatários expusesse os seus argumentos.

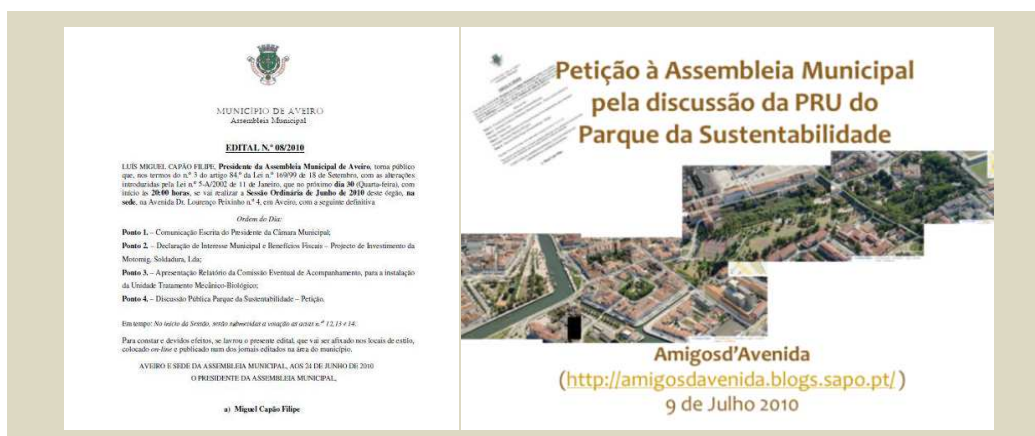




Figura P 123 -Petição pela discussão do PdS

Fonte: Autor, AMA

Na reunião de apresentação dos Projectos e da Petição<sup>119</sup> foi referido pela autarquia que “o procedimento adoptado (ausência de participação pública) decorreu dos prazos existentes para entrega dos projectos a financiamento e que não foi possível encontrar consenso sobre os diversos projectos”, foi também referida a “necessidade de produzir uma avaliação rigorosa sobre o trabalho produzido”, tendo havido abertura para “eventuais correcções de pormenor”.

Após a apresentação da petição<sup>120</sup>, o movimento cívico Amigosd’Avenida lançou uma proposta no sentido de “recomendar uma profunda reponderação política do processo tendo em conta as dúvidas levantadas, fundamentadas em opinião de especialistas reconhecidos na matéria”, “criar um consenso político entre os partidos, para evitar que o processo, que foi levantado por cidadãos, se transforme numa ‘disputa político-partidária’, tendo presente que o que estava em causa eram situações potencialmente lesivas dos interesses dos cidadãos e da cidade, do respeito pelos valores básicos que o projecto afirma defender (sustentabilidade, parceria e participação dos cidadãos) e dos princípios de bom planeamento”, “abdicar de alguns investimentos para que o projecto possa ganhar qualidade e sustentabilidade, permitindo com isso que o projecto e a sua liderança adquiriram um maior capital de compreensão e aceitação e assegurando que o dinheiro que a autarquia poupasse pudesse ser aplicado em projectos verdadeiramente estratégicos” e por último “abrir um novo capítulo neste projecto, criando as condições para mobilizar o enorme capital cívico que a controvérsia gerou para uma verdadeira discussão sobre o Parque e o seu potencial, transformando este processo num exercício exemplar de construção de uma política de cidade”.

Esta concepção de construção participado do projecto defendida pelo movimento cívico, esbarrou numa outra concepção de participação da autarquia, bem patente na forma como alinou vinte e cinco apresentações consecutivas sem direito a questões, naquilo que entendeu ser “uma exposição transparente e exaustiva sem esconder nada na manga”<sup>121</sup>, criando condições para que “cada cidadão, cada

<sup>119</sup> <http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/483464.html>

<sup>120</sup> Documento disponível em: <http://www.slideshare.net/amigosdavenidaaveiro/petio-assembleia-municipal-pela-discusso-do-parque-vfinalissima>

<sup>121</sup> intervenção de deputados municipais, 12/07/2010

instituição, possa tomar uma posição séria” isto, apesar, de nunca ter sido disponibilizada a informação, nem ter sido criado qualquer momento para que os cidadãos o pudessem fazer.

Sobre a participação, uma das deputadas municipais que suportava a maioria chegou mesmo a referir que “a candidatura foi avaliada com nota elevada no item referente ao grau de envolvimento dos parceiros e da população local” pelo facto de envolver um grande número de parceiros, mesmo sem estar previsto qualquer momento de apresentação e debate público do projecto. O entendimento de outro deputado municipal foi que “o tempo para discutir este projecto já tinha passado”, pelo que os cidadãos o deveriam ter feito “dentro dos prazos previstos”. De uma forma subliminar é criticada a referência ao “desconhecimento dos projectos” como uma “desculpa dos incautos”, com o argumento de que “só não teve conhecimento do projecto quem não quis ter conhecimento”. Agora “numa fase tão avançada não podem pôr o projecto em causa” cabe a partir daqui “aos órgãos democraticamente eleitos, pensar e projectar”<sup>122</sup>.

A intervenção dos peticionários foi louvada enquanto exercício de democracia, no entanto, foi argumentado que não era possível “agradar a todos”, alimentando o argumento na ideia do consenso total ser impossível, ainda que pouco diálogo tenha havido e nenhum consenso tenha sido realmente tentado. Foi referido ter “havido esforços de aproximação, de cedências pontuais em alguns dos aspectos críticos” não tendo, no entanto, sido feita nenhuma identificação concreta. Por último, assume-se que quem critica o projecto defende o “interesse particular” enquanto quem o apoia defende o “interesse colectivo”.

Como se pode constatar o projecto é defendido com base na “fé” - “[o projecto] vai criar uma série de sinergias, muita qualidade de vida, muita qualidade ambiental, e eu julgo que as pessoas poderão passar a usufruir de Aveiro de uma forma muito melhor”, na confiança - “confio que os pressupostos subjacentes a certos aspectos de execução deste projecto, no seu todo, foram suficientemente ponderados pelos que tiveram a responsabilidade da sua avaliação técnica e também por todos aqueles que lhes manifestaram o seu apoio político” ou “quando se falou aqui que encaixava no Plano Director Municipal e no Plano de Urbanização, eu gostava que de facto acreditássemos na palavra que foi dada aqui na semana passada pelo nosso técnico” - e na capacidade técnica dos que o produzem, com uma perspectiva tecnocrática bem marcada - “criticavam a Câmara por não ligar às opiniões dos técnicos ... agora criticam tão ferozmente os projectos apresentados pelos técnicos da Câmara” ou “[se] este projecto técnico apresenta insuficiências e fraquezas ... será que os nossos técnicos da Câmara Municipal não têm qualidade”. Terminam alertando para o aproveitamento político do descontentamento cívico, com o argumento de que o objectivo é “impedir que se faça obra”.

Em síntese, uma das questões centrais desta Assembleia Municipal foi a confusão entre o conceito de participação e informação aos cidadãos. Um processo participado pressupõe que os interessados tenham acesso prévio à informação (circunstância que foi recorrentemente negada) e possam, no decorrer das apresentações, colocar questões e ouvir esclarecimentos. Acontece que durante o processo de concepção do PdS nada disto aconteceu, nem os cidadãos tiveram acesso prévio a informação nem os técnicos puderam ser questionados, não estando cumprida uma das solicitações da Petição e da regulamentação específica da PRU.

---

<sup>122</sup> intervenção de deputados municipais 12/07/2010

O regulamento das PRU's indica que "a autarquia tem a obrigação de providenciar os meios, métodos e oportunidades para que tal aconteça", não estando definido nenhum prazo legal para o efeito, pelo que não se pode dizer que "o prazo já terá passado". Ferrão (2010) lembrou em Aveiro que a participação dos cidadãos é uma das condições para o desenvolvimento das PRU e um pressuposto do financiamento do projecto. Acontece que para garantir o cumprimento dos princípios é fundamental que existam mecanismos de escrutínio que avaliem e garantam que os projectos em desenvolvimento vão ao encontro dos princípios que a candidatura validou.

Foi com base neste argumento, da necessidade de mecanismos de avaliação e escrutínio, que os signatários da petição entenderam dar conhecimento da situação às instâncias financiadoras (Programa Operacional Regional MaisCentro)

Com base no percurso apresentado, foi solicitada uma reunião com os Gestores do Programa Operacional Regional Mais Centro, com o alerta especial para a falta de envolvimento e informação aos cidadãos e a ausência de debate público sobre as soluções projectuais que a partir do conceito aprovado foram desenvolvidas. Foi sustentada a posição crítica com base nos princípios regulamentares subjacentes ao Programa aprovado, em particular, o seu artigo 4, n.º 2 (Objectivos específicos das PRU). Alertou-se, ainda, esta entidade para 'dúvidas e preocupações do ponto de vista do respeito pelos princípios contemporâneos de planeamento territorial (identidade, relações vizinhança, equilíbrio funcional, prioridade à mobilidade pedonal, integração do projecto no contexto envolvente) e, eventualmente, de conformidade com instrumentos de ordenamento territorial eficazes (nomeadamente, o PU do Programa Pólis)'.

Da reunião com os representantes do Programa Operacional Regional Mais Centro<sup>123</sup> - Ana Abrunhosa e Bernardo Campos - foi saudado pelos peticionários "o cuidado e atenção que a Entidade Gestora do Programa Mais Centro dedicou ao assunto, circunstância reconhecida pela rapidez com que respondeu ao pedido de audiência e à qualidade dos esclarecimentos prestados". Foi referido que a entidade ia fazer "uma avaliação rigorosa ao respeito pelos princípios da candidatura, do regulamento das Parcerias para a Regeneração Urbana e do cumprimento dos Instrumentos de Gestão Territorial em vigor", tendo sido mencionado que a autarquia de Aveiro teve um ano, após a aprovação da candidatura, para "amadurecer" os projectos, pelo que teve tempo suficiente para envolver os cidadãos na construção das soluções e para as explicar, justificar e debater. Por último, foi referido que "qualquer alteração à candidatura apresentada (nomeadamente, a via do Jardim do Alboi, não prevista inicialmente) teria de ter o acordo de todos os parceiros e ser objecto de um pedido de reprogramação sujeito a aprovação da Comissão Directiva do Mais Centro" e que face às dúvidas manifestadas relativamente à ponte pedonal, nomeadamente, "à sua localização, pertinência e articulação com o Plano de Urbanização do Polis Aveiro, iria ser solicitado um parecer à CCDRC, para avaliação da sua conformidade com os planos em vigor". A Gestão do Programa Mais Centro mostrou disponibilidade para mediar o diálogo com a CM de Aveiro e para auscultar os diversos parceiros sobre as matérias referidas.

A resposta a estas várias questões por parte dos gestores do Programa Operacional Regional Mais Centro nunca chegou.

---

<sup>123</sup> Prof<sup>a</sup>. Ana Abrunhosa, Vice-Presidente da Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional Mais Centro e Dr. Bernardo Campos, Secretário Executivo do Eixo II do Programa Mais Centro, 19 Julho 2010

O debate sobre o Parque da Sustentabilidade desenvolveu-se, entretanto, focalizado em cada um dos projectos individuais, sobretudo, nos da Ponte Pedonal e do Alboi.

Por último, a construção do parque e a forma como ele foi vedado por largos meses, sem qualquer informação aos cidadãos, gerou um enorme mal-estar, que se traduziu na realização de iniciativas simbólicas de protesto, como a que se anexa.



Figura P 124 - Parque da Sustentabilidade – Protesto

Fonte: Internet

Em jeito de balanço final, pode referir-se que a intervenção de apelo à participação no PdS foi sendo ampliada pela sequência e regularidade de contestação em torno de alguns projectos do parque, promovidas através de vários meios, abaixo-assinados, debates, carta abertas, protestos no espaço público, debates no espaço virtual desenvolvido por quase uma dezena de movimentos<sup>124</sup>.

## B. NO CASO DO PROJECTO DO ALBOI

O projecto do Alboi, integrado no PdS, tem a aprovação do financiamento em Janeiro 2009 e o arranque da operação (com uma duração de três anos) em Junho 2009. O financiamento para o projecto do Alboi foi aprovado em Maio de 2011<sup>125</sup> e o arranque das obras ocorreu em Junho/Julho 2012, tendo sido inaugurado em Setembro 2013. Serve esta calendarização para mostrar que houve muito tempo para que se tivesse consensualizado o objectivo, o programa, a natureza da intervenção e, posteriormente, a obra.

Acontece que o método que a autarquia utilizou para conceber e implementar esta proposta não foi o mais adequado para mobilizar os actores locais. Tal fica dever-

<sup>124</sup> Plataforma Cidades, Comissão de Moradores do Alboi, Amigosd'Avenida, Movimento cívico por Aveiro – Contra a Ponte Pedonal, NAV, Comissão de Pais da Escola de Música da Gulbenkian, Gulbenkian, ADERAV e mesmo pela Universidade de Aveiro, esta numa fase final

<sup>125</sup> projecto do Alboi foi aprovado em 11-5-2011.

se à ausência de debate inicial sobre o objecto e seus objectivos e posteriormente, às poucas oportunidades criadas para ouvir os cidadãos e demais actores, à postura de pouco diálogo sobre dúvidas levantadas, e, finalmente, à ausência de informação sobre o projecto que estava a ser implementado.

A primeira aparição do projecto ocorre na já referenciada exposição pública, realizada em Janeiro de 2010 na Casa Major Pessoa, onde surge a primeira imagem pública da Requalificação do Bairro do Alboi e do Largo José Rabumba, na mesma altura que é apresentado o projecto vencedor do concurso de ideias para a Ponte Pedonal. Em reposta a esta “novidade” é organizado pelo movimento cívico Amigosd’Avenida, em Fevereiro de 2010, um debate sobre a Ponte Pedonal e o Alboi, com as já referidas tomadas de posição públicas.

Os promotores do projecto não reagem aos apelos de maior participação e explicação do projecto, percebendo-se agora que nos meses seguintes à exposição pública do projecto decorreu um conjunto vasto de reuniões com os comerciantes do Bairro do Alboi, durante um período de cerca de dois meses (referenciadas na acta da reunião da Assembleia Municipal em que se discutiu o Parque da Sustentabilidade e, também, nas entrevistas efectuadas).

Segundo informação recolhida, os comerciantes realizaram mais de seis sessões de esclarecimento sobre o projecto do Alboi, onde foi discutido o projecto com os técnicos da Câmara “ponto-por-ponto”. Foi referido que deste trabalho conjunto “muita coisa foi discutida e alterada, com anuência da autarquia”.

Este esforço de auscultação dos comerciantes, resulta de um trabalho da ACA com a preocupação de tornar o exercício mais democrático mas também mais assertivo às necessidades dos comerciantes. Foi também sugerido pela associação e por outros parceiros da PRU que o debate se tivesse estendido aos cidadãos, mas tal sugestão só muito tarde foi atendida.

Quando ocorre a reunião semi-pública<sup>126</sup> faltavam poucos dias para o envio da proposta final para avaliação da entidade financiadora, pelo que o espaço de manobra era reduzido, tanto mais que havia já compromissos com os comerciantes que durante meses “negociaram” a concepção do projecto. Posteriormente, é enviada uma carta aos moradores<sup>127</sup>, informando-os de alguns compromissos assumidos mas mantendo na generalidade a concepção inicial do projecto, sem se responder às dúvidas que colocaram. De entre as alterações sugeridas pelos moradores não contempladas, constava o atravessamento do jardim, a previsão de estacionamento, a relação com o edifício da Fábrica da Ciência e seu impacto no trânsito de autocarros na zona.

---

<sup>126</sup> A reunião pública com moradores (14 de Maio de 2010) ocorre dias antes do envio da versão final do projecto para o Programa Operacional Regional Mais Centro (no final de Maio 2010).

<sup>127</sup> Em 22 de Maio de 2010, o Executivo envia uma missiva aos moradores, na qual procura explicar as alterações que produziu no projecto.



Câmara Municipal de Aveiro - Junta de Freguesia da Glória

Aos residentes no Bairro do Alboi  
(Largo Conselheiro Queirós)

No dia 14 de Maio de 2010 decorreu, na Banda Amizade, uma reunião pública de apresentação do Projecto do Parque da Sustentabilidade e, mais especificamente, do Estudo Urbanístico proposto para o Largo Conselheiro Queirós (Largo do Alboi). Aquele estudo resultou de diversas reuniões que se realizaram e procurou recolher os muitos e importantes contributos que, ao longo do seu tempo de elaboração, nos foram chegando. Apesar do seu estado adiantado de elaboração, não avançamos com a sua apresentação final às entidades competentes sem, em primeiro lugar, nos deslocarmos ao local para o apresentarmos aos residentes, de forma a podermos criar mais um espaço de reflexão, de diálogo e de partilha.

Figura P 125 - Carta aos moradores

Fonte: CMA

O tratamento privilegiado concedido aos comerciantes, contrasta com a fraca atenção dada aos moradores mas esbarra, sobretudo, na argumentação utilizada pela autarquia de que não teria havido tempo para o fazer<sup>128</sup>. Um dos entrevistados refere que a dificuldade de auscultação, também, resultou de dúvidas sobre quem deveria ser chamado a participar, pois não havia representação ao nível do bairro.

Tendo em conta o impacto que o projecto proposto assumia vir a ter sobre o bairro e a vida diária da comunidade, assim que os factos passaram a ser de um domínio público mais alargado, os cidadãos começaram a organizar-se. Organizaram-se contra o projecto e contra o facto de nenhum processo de participação pública ter sido promovido, para se discutir com a comunidade os objectivos das propostas.

É, então, nesta altura que é criada uma Comissão de Moradores, que junta vários moradores do bairro, que começam a organizar um conjunto de iniciativas de alerta para a situação, visando sensibilizar a opinião pública para o problema.

Uma das primeiras iniciativas da Comissão de Moradores foi a realização de um inquérito aos moradores, que procurou auscultar a sua opinião sobre a intervenção proposta pela autarquia. Em seu resultado, verificou-se uma esmagadora posição contra uma das principais propostas do projecto – a rua pelo meio do bairro – com 94,4% dos 300 residentes inquiridos manifestando-se contra a passagem. O resultado do inquérito foi transmitido à autarquia, mas esta não se mostrou sensível à argumentação sem, no entanto, referir a razão para tal.

Numa reunião posterior com o Presidente da autarquia solicitada pelos moradores do Alboi e por outros cidadãos de Aveiro, foi questionada a pertinência desta proposta em concreto e, também, não foram dadas explicações, que permitissem perceber a necessidade da intervenção em causa.

<sup>128</sup> Na carta enviada aos moradores, a autarquia refere «o tempo para a apresentação discussão era escasso tendo em conta a necessidade de apresentar o projecto final às autoridades financiadores».



É neste contexto de crescente inquietação cívica que começa a ser criado um conjunto de plataformas digitais de apoio à causa, dinamizadas pelo movimento cívico Amigosd'Avenida, que se associa de forma mais próxima à questão, começando a surgir as primeiras notícias na imprensa, dando ecos do desconforto que a proposta estava a gerar na comunidade.



Figura P 126 - Notícia “Bairro centenário de Aveiro em risco de ser cortado ao meio”

Fonte: Público

O papel das tecnologias (blogues e redes sociais) foi decisivo neste momento, pois passaram a funcionar como um elo de ligação entre os moradores do bairro (cerca de 300 habitantes, sobretudo idosos), e demais cidadãos interessados dispostos a opor-se à ideia. Deste modo foi criado um blogue<sup>129</sup> e uma página no Facebook<sup>130</sup>, dinamizada por membros do movimento cívico Amigosd'Avenida, que rapidamente atingiu alguns milhares de adeptos (tem hoje cerca de com cerca de 2 500 amigos), para serem usados como meio de disseminação de informações e um fora onde os cidadãos podiam partilhar opiniões.

De entre as iniciativas digitais, surge uma que se veio a revelar com enorme impacto - o cartaz 'Alboi cortado ao meio? Não!' que inundou as janelas do bairro e de muitas zonas da cidade, um exemplo feliz da relação do espaço virtual com o real.

O blogue foi funcionando como um repositório de todas as iniciativas realizadas e como espaço de divulgação de novos eventos, articulando-se de forma próxima com a página das redes sociais.

<sup>129</sup> <http://contraoalboicortadoaomeio.blogues.sapo.pt>

<sup>130</sup> <https://www.facebook.com/Alboicortadoaomeio>



Figura P 127 - Poster “Alboi cortado ao meio”

Fonte: Facebook “Alboi cortado ao meio”

Perante o crescimento da contestação e a intransigência da autarquia é solicitada uma reunião ao Mais Centro, já referenciada, com a presença de membros da Comissão de Moradores e do movimento cívico Amigosd’Avenida, onde a entidade foi alertada para os riscos e problemas da intervenção, mas para os quais não foi dada qualquer resposta.



Figura P 128 - Notícia “Pedida intervenção de gestores de programa do QREN”

Fonte: OLN

Surge por esta altura um apelo público designado, Plano B para o Alboi<sup>131</sup>, formulado por um grupo alargado de cidadãos do movimento cívico Amigosd'Avenida, onde se procurava qualificar a argumentação técnica, que rebatia a fundamentação do projecto e apresentava uma metodologia para um programa alternativo, enviado à autarquia e aos parceiros. No entanto, esta proposta não teve qualquer eco.

Surge por esta altura uma nova iniciativa cívica promovida por Joaquim Pavão, músico e realizador residente em Aveiro e um dos principais membros do movimento cívico Amigosd'Avenida: a curta-metragem “Alboi um canto do mundo”. O vídeo era um retrato tocante da angústia sentida pelos moradores mais idosos do bairro, perante um projecto que lhes ameaçava destruir a “alma do seu bairro”. A qualidade dos testemunhos e do trabalho gerou um impacto significativo, tendo atingido mais de 5.000 vistas no Youtube<sup>132</sup> e teve repercussões nos media nacional, com destaque para as reportagens de Luís Miguel Loureiro na RTP, Maria José Santana no Público e João Paulo Costa no JN, e em especial, na TSF a crónica de Fernando Alves no programa Sinais – “um jardim cortado ao meio”<sup>133</sup>.



Figura P 129 - Alboi um canto de mundo

Fonte: RTP, TSF, Público, Youtube e Autor

<sup>131</sup> <http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/660607.html> publicado em 2 Junho 2011

<sup>132</sup> O vídeo lançado em 29/06/2011 pode ser visto em: [http://www.youtube.com/watch?v=dX\\_sEWp1Yh0](http://www.youtube.com/watch?v=dX_sEWp1Yh0)

<sup>133</sup> [http://www.tsf.pt/Programas/programa.aspx?content\\_id=903681&audio\\_id=1893101](http://www.tsf.pt/Programas/programa.aspx?content_id=903681&audio_id=1893101)

Todas estas actividades geraram uma onda de solidariedade com os moradores do Bairro do Alboi que se sentiram reconfortados e mobilizados para continuar um protesto que durava há mais de um ano.

É neste contexto que se dá início à organização de um conjunto de actividades de protesto promovido pela comissão de moradores - Magusto pelo Alboi; encontros no Alboi; Piquenique – que visavam apelar para uma alternativa ao projecto.



Figura P 130 - Actividades da Comissão de moradores do Alboi

Fonte: Comissão de Moradores, Diário de Aveiro, Autor

Perante a enorme contestação e, não querendo a autarquia recuar no projecto, é sugerido pelo Presidente a proposta de colocação de um “pilarete”, que será executada se o impacto da passagem dos automóveis pelo meio do jardim for significativo.





justificou segundo os moradores pelo facto de a autarquia não prestar os devidos esclarecimentos.



Figura P 132 - Iniciativa Esperar sentado - Comissão de moradores do Alboi

Fonte: Comissão de moradores do Alboi

### C. NO CASO DA PONTE PEDONAL

A metodologia de envolvimento dos actores na concepção da Ponte Pedonal sobre o Canal Central seguiu a mesma linha dos dois casos já mencionados. Assim, foi caracterizada por uma total falta de disponibilidade para esclarecer os cidadãos e para equacionar alternativas face às dúvidas e receios colocados.

Nesse sentido, grande parte das iniciativas de promoção de participação foram desencadeadas pelos movimentos cívicos e não pelo promotor da operação, que entendeu que não se justificava o seu desenvolvimento, com o argumento da legitimidade política para implementar o projecto.

Apesar desta atitude, vários movimentos de cidadãos e organizações locais desenvolveram durante quatro anos, desde 2009 a 2012, um vasto conjunto de diligências e esforços de auscultação, debate e proposta de alternativas.

Tal como no caso anterior do Bairro do Alboi, também, a proposta da Ponte Pedonal surge, em primeiro lugar, nos Boletins Informativos Municipais (Março, Julho e Setembro de 2009)<sup>134</sup>, onde se dá destaque ao projecto, se identificam os seus objetivos estratégicos e a sua localização e, mais tarde, se dá notícia sobre o “Concurso de Ideias da Ponte Pedonal de Ligação entre o Alboi e Rossio”<sup>135</sup>.

É por esta altura (Junho 2009) que surge o primeiro apelo cívico à necessidade de lançar um amplo debate sobre o projecto. O apelo à participação foi escrito num blogue local, dos Amigosd’Avenida, onde é sugerido que a autarquia deveria lançar

<sup>134</sup> BIM n.º11, de 31 de Julho de 2009

<sup>135</sup> BIM n.º12, de 15 de Setembro de 2009

um debate público sobre o projecto da Ponte Pedonal<sup>136</sup> tendo em conta o impacto da obra.



A autarquia não entende necessário proceder a tal reflexão pública e selecciona, de acordo com um conjunto de critérios já discutidos anteriormente – o projecto vencedor da autoria de um conhecido gabinete inglês Buro Happold.

O projecto vencedor é apresentado publicamente, numa sessão organizada na Exposição realizada na casa Major Pessoa (22 Janeiro 2010), que contou com a presença do projectista Kit Powell Williams, que não explicou as razões que estiveram por detrás da concepção do projecto e não tendo havido, também, a oportunidade para os cidadãos poderem questionar a opção.

Após a realização dessa sessão, foi organizada uma reflexão pública sobre a Ponte Pedonal e o Alboi (Fevereiro 2010), já anteriormente mencionada, onde houve uma posição quase consensual, por parte dos mais de setenta cidadãos presentes, de contestação em relação à opção da ponte naquela localização.

Para esta reunião realizada no auditório da Associação Comercial, um dos parceiros do projecto PdS, a autarquia foi convidada a apresentar os projectos do concurso e as razões que presidiram à escolha, mas esta não quis comparecer.

<sup>136</sup> <http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/282907.html>



Figura P 134 - Debate público sobre Ponte Pedonal

Fonte: Autor

Da leitura da documentação disponível, importa salientar o cuidado colocado com a preparação do debate, com a contextualização do problema<sup>137</sup> e a organização de um conjunto de questões prévias a debater - centradas no papel que o Rossio e o Alboi desempenham na cidade de Aveiro, no perfil de utilizadores dos espaços, nas limitações que têm para as actividades de lazer, cultura e recreio, no tipo de funções ou actividades que os cidadãos gostariam que o Rossio e o Alboi oferecessem e, por fim, qual o papel da Ponte Pedonal nos vários contextos, nos problemas ou necessidades que respondem e qual a localização mais adequada e nas recomendações de natureza projectual - na metodologia de solicitação prévia de comentários e sugestões, na organização de guiões de debate, nas duas apresentações que identificaram, de forma fundamentada, as questões críticas a debate<sup>138</sup>, e, por último, a redacção colaborativa das conclusões<sup>139</sup>.

Como já referido anteriormente, as conclusões deste encontro<sup>140</sup> foram apresentadas no período antes-da-ordem do dia a todos os membros da Assembleia Municipal e enviadas ao executivo<sup>141</sup>.

Não só não houve nenhuma reacção do governo local à sugestão, como a proposta vencedora do concurso se revelou com um impacto visual considerável sobre o canal, levantando dúvidas sobre o cumprimento da legalidade de planos de ordenamento do território já aprovados para a área.

Foi então apresentada uma Carta Aberta para 'Repensar a Ponte Pedonal',<sup>142</sup> subscrita por dezenas de cidadãos, mas o Executivo nunca respondeu a este apelo.

<sup>137</sup> <http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/375792.html>

<sup>138</sup> <http://www.slideshare.net/amigosdavenidaaveiro/ponte-pedonal-vf-3209286>

<sup>139</sup> Documento disponível em: <http://www.slideshare.net/amigosdavenidaaveiro/sntese-das-questes-abordadas-na-tertia-vfinal-3275879>

<sup>141</sup> Documento disponível em: <http://www.slideshare.net/amigosdavenidaaveiro/interveno-na-assembleia-municipal-na-sequencia-da-tertia>

<sup>142</sup> Documento disponível em: <http://www.slideshare.net/amigosdavenidaaveiro/carta-aberta-pela-reflexo-sobre-a-ponte-pedonal-do-rossio-e-praa-melo-freitas-vf>



Houve, posteriormente, uma posição pública do NAAV contra a localização da Ponte Pedonal e o assunto foi amplamente debatido no grupo de discussão dos Amigosd'Avenida, numa mailing-list que congrega algumas centenas de cidadãos de Aveiro.

Para procurar perceber as razões técnicas que sustentavam a proposta da ponte pedonal foi realizada uma reunião entre os membros do movimento cívico e os técnicos locais (Abril 2010), onde foram discutidas várias questões, e o resultado foi tornado público<sup>143</sup>. Ainda assim, não houve, em momento algum, uma resposta satisfatória às dúvidas colocadas ou a procura de algum consenso.

A Assembleia Municipal Extraordinária realizada em Junho 2010 e já anteriormente explicada e o Apelo da Plataforma Cidades não geraram qualquer reacção por parte do executivo.

Paralelamente a esta discussão, surge um Abaixo-assinado digital promovido por Clara Sacramento, uma das pessoas que mais cedo manifestou a sua oposição à obra, e que foi crescendo em termos de apoiantes. Lançou uma CAUSA<sup>144</sup> que juntou largas centenas de apoiantes (no final 1,176 membros).



Passado mais de um ano sem informação pública sobre o projecto, desconhecendo-se o seu desenvolvimento, surge a notícia do arranque das obras da construção da ponte pedonal, com o início da instalação do estaleiro no Rossio.

O assunto é noticiado na mailing-list dos Amigosd'Avenida (20/01/2010) e uma das participantes, Teresa Castro, expressa a sua tristeza face à passividade demonstrada pela comunidade face à obra, nestes termos:

*“Foi com grande desilusão que tive conhecimento do avanço da obra no Rossio. Incompreensível e insuportável!!! Decisões como esta tiram-me*

<sup>143</sup> <http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/423287.html>

<sup>144</sup> Causa criada em 31JAN2010 disponível em <https://www.causes.com/causes/441015-nao-a-ponte-pedonal-rossio-alboi-no-canal-central-de-aveiro>

*completamente do sério...Mas será que os aveirenses não se incomodam?...Eu sou aveirense, nada e criada, mas às vezes parece-me que esta cidade é uma terra...que é mais de "homens moles" do que de ovos moles".*

Em resposta a esta provocação em poucos dias organiza-se um movimento informal de cidadãos que se propõe dinamizar iniciativas de protesto face ao impacto da obra no canal central, que tendo gerado um movimento cívico que passou a ser conhecido Movimento Cívico Por Aveiro - Contra uma Ponte Pedonal nenhum Canal Central<sup>145</sup>.



Figura P 136 - Provocação cívica

Fonte: Mailing-list Amigosd'Avenida

As reuniões iniciais do movimento realizadas num café da cidade a 24 e 30/01/2010 geraram um significativo número de adesões, mais de quarenta cidadãos, que participaram colaborativamente na identificação de um conjunto de iniciativas que visavam contestar de forma tecnicamente fundamentada a construção da ponte pedonal. Para apoiar o trabalho do grupo foi criada uma lista de discussão electrónica usada para conectar uma parte importante dos membros do núcleo duro já mencionado, mostrando uma forte dinâmica com mais de 800 mensagens trocadas entre os membros (num só mês).



Figura P 137 - Movimento cívico "Contra a Ponte Pedonal no Canal Central"

Fonte: Autor

<sup>145</sup> <http://contrapontepedonalnocanalcentral.blogs.sapo.pt/>

Figura P 139 - Reunião pública do executivo

Fonte: Notícia de Aveiro

517

A sessão contou com mais de trinta intervenções de cidadãos e uma explicação prévia dos técnicos municipais. O debate foi muito aceso, mas elevado. Foram apresentados vários argumentos, sendo de assinalar dois factos particularmente relevantes. Um parecer negativo da CCDRC, considerando que o projecto da Ponte Pedonal não estava em conformidade com o Plano de Urbanização da Pólis, e um Edital sobre a utilização dos recursos hídricos que permitiam que, num prazo de 30 dias, os cidadãos se pudessem pronunciar sobre a obra.



Figura P 140 - Edital ARH – Debate Público Ponte Pedonal

Fonte: ARH Centro

A oportunidade do Edital foi um momento relevante para que os cidadãos pudessem expressar a sua opinião, tendo o movimento gerado em poucas semanas mais de 3.500 assinaturas.







Para a divulgação da resposta ao Edital e para a mobilização dos apoiantes da causa foi criado um blogue e uma página FB, que rapidamente atingiu largas centenas de apoiantes<sup>147</sup>.



Um dado curioso da recolha de assinaturas foi o facto de só cerca de 10% do total ter sido obtido por via digital, sendo que os restantes foram obtidos por via de contactos pessoais.

Menos de um mês depois, o movimento, entretanto consolidado, participou num debate sobre a ponte pedonal, realizada pelo jornal local Diário de Aveiro e Associação Comercial de Aveiro, no qual mais de 100 pessoas participaram, e que foi gravado em vídeo por um cidadão<sup>148</sup>. O debate contou com a presença de Pompílio Souto, Paulo Anes (que era deputado municipal da maioria) e do investigador desta tese, tendo sido convidada a autarquia, que mais uma vez não se fez representar.

<sup>147</sup> <https://www.facebook.com/ContraPontePedonalnoCanalCentral>

<sup>148</sup> Vídeos disponíveis em: <http://contrapontepedonalnocanalcentral.blogs.sapo.pt/643.html>



Figura P 143 - Debate Público Ponte Pedonal (ACA)

Fonte: Autor

Um mês após o início das actividades, foi enviada uma exposição à ARHC com mais de 3.500 assinaturas incluindo um documento técnico-jurídico, com a argumentação produzida por profissionais e especialistas<sup>149</sup> convidados. Posteriormente, a carta foi enviada a instituições, como a Secretaria de Estado do Ambiente e Ordenamento do Território, a Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional do Centro, a Inspeção Geral da Administração Local e para o Ministério Público.



Figura P 144 - Notícia “Mais de 3.400 assinaturas contra ponte pedonal”

Fonte: Expresso

A contestação gerou um enorme impacto mediático, quer a nível local, quer nacional, com reportagem em destaque na SIC (07/02/2012).

<sup>149</sup> Documento resumido aqui: <http://contrapontepedonalnocanalcentral.blogs.sapo.pt/9498.html>



Figura P 145 - Notícia “Ponte Polémica em Aveiro”

Fonte: SIC

Após a entrega da documentação foi convocada uma nova reunião pública (1 Março 2012) para apresentação da argumentação do documento técnico-jurídico<sup>150</sup> entregue da ARH Centro, evento que contou com mais de 100 pessoas.

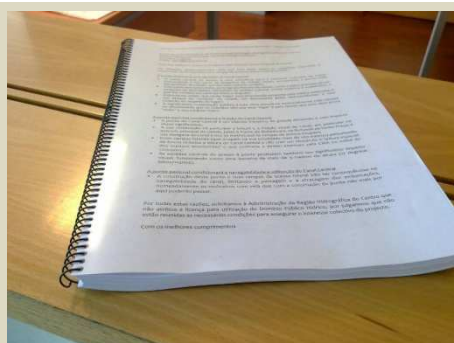


Figura P 146 - Documento de contestação à ponte pedonal entregue na ARH Centro

Fonte: Autor

Enquanto aguardava resposta às interpelações, o movimento cívico foi acompanhando a agenda de debate nacional, e aproveitando a discussão sobre a reponderação estratégica do QREN, produziu várias interpelações ao Governo<sup>151</sup> e aos deputados por Aveiro<sup>152</sup> (que juntaram mais de 214 subscritores em dois dias – 15 de Março de 2012), salientando a necessidade de reavaliar o processo de

<sup>150</sup> <http://www.slideshare.net/amigosdavenidaaveiro/apresentao-parecer-ponte-pedonal>

<sup>151</sup> [contrapontepedonalnocanalcentral.blogs.sapo.pt/9431.html](http://contrapontepedonalnocanalcentral.blogs.sapo.pt/9431.html)

<sup>152</sup> [contrapontepedonalnocanalcentral.blogs.sapo.pt/9932.html](http://contrapontepedonalnocanalcentral.blogs.sapo.pt/9932.html)

implementação de Ponte Pedonal, não só devido a restrições ambientais e urbanas mas, também, porque a utilização dos fundos estruturais deveria ser pautada por uma avaliação rigorosa da utilidade, num quadro de crise financeira como a que se estava a viver.



Figura P 147 - Reponderação estratégica QREN

Fonte: Movimento Cívico e SAPO

Nesse âmbito, foram produzidas várias tomadas de posição pública, quer sobre o envio de pedido de análise da SEAOT à CCRC (28/3)<sup>153</sup>, quer sobre notícia de comprometimento dos fundos (4/4)<sup>154</sup>.

Passados alguns meses, e após interpelação do Ministério Público (Outubro 2012), para onde tinha sido enviada a contestação, o movimento solicitou o apoio da jurista Fernanda Paula Oliveira, que produziu um memorando jurídico que foi enviado ao Tribunal, com o conhecimento das instituições da tutela<sup>155</sup>.



Figura P 148- Notícia “parecer sobre ponte enviado para o Ministério Público”

Fonte: Diário de Aveiro

<sup>153</sup> [contrapontepedonalnocanalcentral.blogs.sapo.pt/9121.html](http://contrapontepedonalnocanalcentral.blogs.sapo.pt/9121.html)

<sup>154</sup> [contrapontepedonalnocanalcentral.blogs.sapo.pt/10535.html](http://contrapontepedonalnocanalcentral.blogs.sapo.pt/10535.html)

<sup>155</sup> <http://www.slideshare.net/movimentocivicoporaveiro/ponte-pedonal>



Para que os cidadãos pudessem perceber a natureza da argumentação, o documento foi disponibilizado na internet e, ainda, foi explicado num evento público organizado com o Diário de Aveiro.

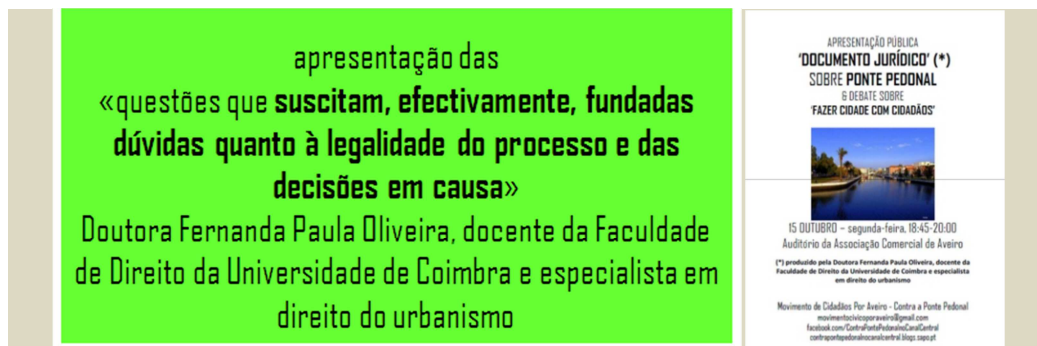


Figura P 149 - Apresentação do parecer jurídico produzido por Fernanda Paula Oliveira

Fonte: Movimento cívico contra a Ponte Pedonal

Na sequência da resposta à interpelação do Ministério Público, a que a autarquia também teve de responder, o processo de construção da ponte foi suspenso.

Paralelamente, começaram a surgir outras formas de protesto, de natureza espontânea, como aquela que foi feita junto ao estaleiro construído no Rossio, com frases pouco abonatórias para Aveiro, exposta durante meses na entrada e no postal de visita de Aveiro.



Figura P 150 - Protesto no espaço público

Fonte: Autor

No quadro de uma crescente crispação, relativamente às dúvidas quanto à legalidade de algumas das intervenções do PdS e que deu origem a uma queixa no

Ministério Público, surgiram complicações com o construtor que, entretanto, desiste da construção da obra. Um segundo construtor, que o iria substituir acaba por entender, igualmente, que não conseguiria fazer a obra pelo preço contratado.

A história termina com a decisão da autarquia de suspender a construção da ponte pedonal, com o argumento de pretender “criar um consenso mais alargado”.



Em jeito de balanço crítico, importa referir que apesar da autarquia não ter criado condições para um processo de participação, os cidadãos organizaram-se em movimentos colectivos e criaram, eles próprios, os palcos e os instrumentos para informar adequadamente o processo de decisão, com recurso ao conhecimento disponível e com o apoio de especialistas que se associaram à causa.

Também neste caso, tal como no Alboi, as tecnologias baseadas na web tiveram um papel crucial em todo o processo, contribuindo para envolver um grande número de cidadãos na discussão sobre a construção da ponte, facilitando a comunicação entre os membros do movimento e a recolha de assinaturas.

A dinâmica cívica e a sua organização em rede, deram o impulso necessário para colocar o tema na agenda mediática local e nacional, tendo sido um dos temas mais citados no Diário de Aveiro nos últimos anos (artigos de opinião e notícias).

Ainda assim, não foi nenhum destes factores que contribuiu, directamente, para a mudança da decisão, mas tão só, como no caso do Alboi, serviu para condicionar o contexto que determinou a decisão final.

## CONSEQUÊNCIAS - INFLUÊNCIA QUE A PARTICIPAÇÃO TEVE NO EXERCÍCIO DE PLANEAMENTO

### NO PROJECTO

A enorme crispação cívica à volta do PdS, transformou um projecto que tinha a ambição de se tornar num caso de referência, replicável noutros contextos, mobilizador da comunidade na adopção da agenda da “sustentabilidade”, numa iniciativa mal-amada.

O PdS foi uma oportunidade perdida para testar uma metodologia de regeneração urbana baseada na temática da sustentabilidade, desperdiçando os meios e motivações dos vários actores que em Aveiro trabalham sobre esta questão.

Nos vários projectos analisados, o processo de decisão - que conduziu a que algumas das iniciativas mais polémicas não fossem concretizadas (Ponte Pedonal não foi construída, via pelo meio do Alboi) - não foi influenciado, directamente, pela participação, mas sim pelo seu contexto, o que remete para a questão do longo tempo da interacção cívica e para o carácter efémero de muitas das organizações e acções ou para a busca de resultados rápidos.



### NA FORMA DE FAZER PLANEAMENTO PARTICIPADO

Uma outra consequência foi na mudança do entendimento dos poderes públicos locais do que é a participação, confundida com informação aos cidadãos.

Da parte da autarquia, e dos partidos políticos que a suportavam, a argumentação utilizada sustentava que tinha sido prestada a devida informação aos cidadãos sobre cada um dos projectos, mesmo que isso não conferisse qualquer oportunidade de contraditório ou tivesse qualquer consequência na alteração do exercício e dos seus resultados.

Este entendimento da autarquia sobre o conceito de participação é comum em Portugal, e revela as dificuldades que os decisores têm em ouvir, falar e criar consensos ou compromissos relativamente a projectos de interesse colectivo.

Ainda assim, noutros projectos posteriores, em particular no da Avenida, que será analisado posteriormente, esta postura foi em parte corrigida, tendo sido criadas outras oportunidades de auscultação, ainda que não totalmente adequadas.

## NA REFLEXÃO CÍVICA

Não tendo sido criados palcos ou instrumentos adequados de participação pela autarquia, os que foram promovidos não tiveram o arrojo que João Ferrão recomendou. Os cidadãos organizaram-se e criaram os seus próprios palcos, nos quais explicitaram a sua argumentação técnica e contestaram a racionalidade do exercício, o que gerou efeitos sobre a credibilidade da autarquia e dos seus responsáveis.

A mobilização de cidadãos nas várias discussões públicas geradas, criou um lastro de práticas cívicas para as quais os cidadãos não estavam despertos, promovendo uma capacidade colectiva de questionar projectos públicos de uma forma fundamentada.

Hoje, os cidadãos em Aveiro estão mais disponíveis e exigentes com processos de verdadeira auscultação, de prestação de contas e de resultados e de justificação das decisões. Ainda assim, existe o risco da reversão, se não for feito um esforço pedagógico e formativo, que os movimentos cívicos têm vindo a produzir.

No entanto, como foi referido por um dos entrevistados, as “vitórias” da contestação pública aconteceram naquilo que era “menos estruturante da qualificação ou falta dela da vida da cidade e mais centradas naquilo que é a imagética dos espaços”, que é o elemento de mais fácil apropriação ou apreensão pelos cidadãos. Se não houver persistência e sequência de trabalho no pós PdS, pode ficar a ideia de que “o aspecto mais gravoso daquilo que se estava a propôr para a cidade era a Ponte Pedonal no Canal Central ou a via pelo meio do Alboi, escondendo o procedimento de outras coisas muitíssimo mais gravosas, quer do ponto de vista da postura ou das consequências objectivas sobre a vida da cidade”.

## NA RELAÇÃO ENTRE ACTORES

A falta de instâncias de apelo intermédias, dentro da parceria e acima do promotor da parceria – a autarquia – puseram a nú a fragilidade dos mecanismos de avaliação, obrigando as organizações cívicas a apelarem às instâncias judiciais para que a sua argumentação fosse ouvida.

A instância existente - Mais Centro - não conseguiu que o promotor da parceria cumprisse a regulamentação, no que concerne à divulgação e promoção da participação dos actores, para além de, não ter respondido ao compromisso assumido.

A dificuldade de gestão dos conflitos pela entidade liderante da parceria, transformou-os numa crispação institucional, nomeadamente, entre os principais parceiros do projecto, que foram confrontados com a necessidade de tomar posição pública sobre matérias que eram incómodas, em alguns casos inconvenientes para a sua imagem e propósito, com a consequente demarcação do projecto.

## NO PAPEL DOS ACTORES PROMOTORES

Perante a emergência de problemas e conflitos, não houve qualquer esforço de diálogo ou de tentativa de correcção do percurso do projecto. A dificuldade de gestão dos conflitos mostrou as fragilidades da liderança do Executivo, dependente de interesses corporativos de grupos de interesse e da “tecnocracia iluminada” dos técnicos municipais.

Por outro lado, dispondo de um conjunto de actores com enorme potencial na temática da sustentabilidade e num contexto favorável, o Executivo não teve a capacidade de mobilização cívica e institucional, para tirar partido do potencial dos actores (da parceria e de outros) para a identificação dos projectos adequados e para a produção de políticas públicas alinhadas.

#### **7.4.4. LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PLANEAMENTO E DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES**

##### **LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

###### **FORMULAÇÃO CLARA E À PARTIDA DO OBJECTO E OBJECTIVOS (ENCOMENDA)**

O PdS revelou-se um projecto com um mote bondoso e pertinente – a promoção da sustentabilidade em contexto de regeneração urbana, mas tendo uma encomenda com um objecto não coerente com os objectivos.

A adopção do conceito no contexto presente – programa das parcerias para a regeneração, financiada no âmbito do QREN, exigia uma mais cuidada identificação do objecto, selecção dos territórios e temas que o deveriam constituir, assim como uma mais rigorosa definição de objectivos para o conjunto, mas também para cada uma das peças.

Foi negligenciada a complexidade do exercício, entendido como mais uma operação de financiamento de obra pública, quando o seu contexto era mais exigente, como João Ferrão (2011) o explicitou em Aveiro - a necessidade de uma mais assertivo e bem identificado quadro de problemas a responder e de estímulos para um mais coerente conjunto de políticas públicas locais, no caso presente articulando mobilidade, energia, ambiente e cultura.

Vários dos objectos foram definidos com base numa retórica não comprovada por evidência – a título de exemplo: a necessidade da ponte é referida como “correspondendo a uma necessidade há muito sentida” ou que irá servir muitos utilizadores com grande poupança de tempo, não estando justificados esses factos. Pelo contrário, existem alguns estudos empíricos que referem que a poupança de tempo não é relevante.

A pertinência de alguns objectos é também questionável, resultando de um acto de projecto e não de planeamento, pois não avalia alternativas e não pondera as vantagens e desvantagens de cada um. Por exemplo a localização da ponte foi definida pelo projectista, não resultou de um estudo de planeamento.

A resposta a estes problemas metodológicos poderia ter sido conseguida se no desenvolvimento metodológico, isto é na sequência de etapas de concepção e execução do projecto tivesse havido oportunidade de avaliar os alertas e os resultados parcelares

###### **ADOÇÃO DE UMA METODOLOGIA CIRCULAR E NÃO-LINEAR**

Acontece que o projecto não incorporou momentos de avaliação internos, apesar de se tratar do desenvolvimento de um instrumento de política de cidades com orientações programáticas e metodológicas, elas não foram devidamente consideradas.

A coordenação do exercício concentrou-se em executar a encomenda, de forma acrítica e burocrática, do que em tentar entender as razões e argumentos dos vários actores que manifestaram, a devido tempo e por diversas vezes, preocupações.

Não houve, por outro lado, um quadro de referência comum, que orientasse cada uma das equipas projectistas envolvidas e parceiros, e que funcionasse como guião

para que os cidadãos e demais actores percebessem o alcance de algumas das intervenções.

A ausência de mecanismos de avaliação interna, conduziu à necessidade de apelo a instâncias superiores, à entidade financiadora (Mais Centro) e Tribunais, para poderem dirimir conflitos conceptuais e legais.

A ausência do quadro de orientação produziu uma sectorialização e afunilamento territorial das intervenções, fechadas sobre a sua temática e espacialidade, sem diálogo com as restantes, o que tornou ainda mais evidente a fragilidade do objecto e a da sua formulação.

#### INTEGRAÇÃO, EM CADA ETAPA, DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA (OBJECTO, OBJECTIVO E RESULTADOS)

Tratando-se de um projecto ligado à temática da sustentabilidade, com ambição de se tornar exemplar, tendo como parceiros entidades com larga experiência na matéria, seria de esperar que a interpretação do conceito e a sua materialização fosse particularmente cuidada, quer na sua dimensão social, económica, ambiental e espacial.

O que se passou foi o contrário. São vários os exemplos de interpretação duvidosa do conceito, quer no que se refere à dimensão social do conceito – a falta de respeito pela história e memória do Alboi e do Canal Central ('a via prevista rasgaria o jardim do bairro ao meio, destruindo o carácter intimista que ele possuía'; 'a Ponte Pedonal poderá trazer consequências para a mudança do carácter residencial do bairro') – quer à dimensão ambiental – a destruição total da estrutura arbórea existente no Alboi, contrariando compromissos assumidos - 'a ideia é manter todas as árvores, apenas sendo substituídas as que tecnicamente se prove estarem doentes ou secas – acção fundamentada num preconceito.

Contudo, a reacção cívica às várias interpretações do conceito gerou um efeito pedagógico relevante, quer na importância que a comunidade foi atribuindo ao "valor da memória, da identidade e ao respeito pelo lugar (sem postura fundamentalista ou conservadora)", à "importância de uma visão de conjunto das propostas (estudada e planeada) cuidando riscos e oportunidades" e ao facto das intervenções em lugares (sensíveis) deverem "merecer cuidado redobrado (debate, requisitos e consensos) e não ficando à mercê de um qualquer "tecnocrata iluminado".

A inexistência de um quadro comum de orientação e a fragilidade das propostas identificadas tornaram claro a exiguidade do processo de recolha de informação que o sustentou.

#### MOBILIZAÇÃO, EM CADA ETAPA, DE INFORMAÇÃO QB

A informação para a execução de um projecto com esta ambição não foi suficiente, faltando evidência específica sobre o objecto (território e da encomenda - conceito sustentabilidade) que, por isso, não informou devidamente o exercício de planeamento, deixando ao projectista a liberdade para encontrar respostas a perguntas não formuladas. Foi paradigmático que, os dois projectos mais problemáticos, tenham merecido tão ampla reprovação por parte de quem deles mais deveria beneficiar, mostrando que não foram cuidados, previamente, a auscultação de problemas e a identificação de necessidades.

Este facto mostra, de algum modo, o efeito perverso de programas de financiamento que exigem um grau elevado de precisão na definição de conceitos e



projectos e estabelecem um grau mínimo de avaliação e controle ou de flexibilidade, conduzindo a precipitações na definição de objectos e de fundamentação do exercício de planeamento e do projecto.

Para evitar que tal ocorresse, deveriam ter existido mecanismos de triagem que dirimissem a selecção de opções, que informassem a distinção entre as alternativas de graus de qualidade diferenciada e uma ponderação informada, esclarecida e esclarecedora.

#### DISTINÇÃO, EM CADA ETAPA, ENTRE O ESSENCIAL E O SECUNDÁRIO

Não existindo esses mecanismos, as opções tomadas, em cada etapa, passam a resultar de exercícios de precipitação, de “tecnocracia acrítica”, onde a coerência passa a ser interpretada como teimosia ou falta de sensibilidade política, em que o exercício de concepção deixa de ser uma actividade de planeamento.

O PdS transformou-se num conjunto de “braços de ferro” entre vários grupos sociais e a autarquia, que os desejava impôr “contra tudo e contra todos”, mesmo com a oposição de alguns parceiros e da opinião de membros conceituados da Comissão Consultiva.

Várias razões podem ter explicado tal “motivação suicida”. Uma primeira, que se prende com a inexperiência de gestão de projectos com este grau de complexidade e exigência, no conceito, natureza dos projectos e diversidade de actores envolvidos e, ainda, nas necessidades de promover a devida participação pública. Uma segunda, com a liberdade concedida pela liderança do Executivo aos técnicos envolvidos para desenvolverem o exercício de concepção, sem qualquer tipo de orientação ficando, posteriormente, refém dos resultados obtidos e da “cumplicidade” criada. Por último, a relação privilegiada com alguns actores – a quem foi dado um enorme grau de liberdade e de controlo da concepção – por exemplo, os comerciantes no caso do Alboi – e a dependência face a pressões de empreiteiros que entendiam que os atrasos – motivados por debate público – podiam colocar em causa a execução das obras.

Ainda assim, também nestes aspectos houve conquistas relevantes motivadas pela acção cívica, em particular a relevância do valor da sensata aplicação de recursos públicos a crítica ao dinheiro barato de Bruxelas e às consequências de se ficar refém do ‘oportunismo’.

A ausência de distância entre o assessorio e o essencial em cada uma das etapas, foi agravada por uma crescente falta de coerência entre a concepção e a acção.

#### ARTICULAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO (ENCOMENDA, ESTRATÉGICA, OPERATIVA) E A ACÇÃO

A perda de coerência no projecto foi agravada com a sucessão de falhas, desde a encomenda inicial e à sua forma de produção, ao carácter linear e acrítico da sequência das etapas, à desarticulação material/imaterial, ao conhecimento insuficiente e desaproveitado que não informou devidamente o exercício, às más opções que condicionaram o resultado final.

Neste particular, torna-se preocupante do ponto de vista da eficácia da política pública, a fragilidade dos mecanismos de avaliação da coerência, que comprometem uma bem-sucedida realização destas operações. De facto, permitem incompreensíveis actos de má gestão de fundos públicos e de incapacidade de tirar partido do potencial instalado, para a produção de política pública inovadora e exemplar, em particular, no caso de Aveiro e no tema da sustentabilidade.



## **LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES**

### **LEITURA INICIAL**

Foi opinião quase consensual entre os entrevistados que o insuficiente desenvolvimento metodológico da PRU do PdS atrás explicitado foi acompanhado de igual debilidade no que concerne às orientações metodológicas de participação dos actores.

### **PARTICIPAÇÃO NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO SEJA FEITA DE FORMA GRADUAL, SELECTIVA E ORIENTADA**

Apesar dos esforços iniciais, com a realização de um evento público de lançamento do projecto e de reflexão conceptual, a preocupação de envolvimento dos actores restringiu-se quase, exclusivamente, ao diálogo com os actores que constituíam a parceria, com a criação da Comissão de Gestão e da Comissão Consultiva.

A filosofia destas comissões estava, no entanto, delimitada por uma concepção restrita do sentido da parceria, em que cada um dos actores tratava do seu projecto individual e pouco espaço era dado para uma avaliação global da operação. Apesar de ter havido vários esforços individuais dos actores da parceria e membros da Comissão Consultiva, bem como alertas para problemas e incoerências, a direcção política do projecto, ausente das reuniões, nunca foi sensível aos argumentos expostos.

Foi, no entanto, dada uma liberdade significativa a alguns actores – os comerciantes, em particular, no caso do Alboi – e aos técnicos municipais, que se apoderaram da liderança dos projectos, ficando o responsável político refém da situação, optando por perder a margem de manobra para a gestão da controvérsia.

Da parte dos movimentos de contestação ao projecto houve, desde cedo, e em várias circunstâncias, apelos à abertura ao diálogo, em linha com o que eram as obrigações legais do instrumento e do quadro legal geral, tratando-se de uma operação de impacto significativo, e à procura de explicitação de argumentação técnica para rebater as opções efectuadas e para alertar para as incoerências verificadas.

Houve vários eventos públicos promovidos pelos movimentos cívicos, em que foi dada oportunidade à autarquia para expôr a sua argumentação, quer no caso do Parque da Sustentabilidade, do Alboi e da Ponte Pedonal, mas estes nunca foram utilizados. Perante o crescimento da contestação, foram procuradas mediações de diálogo, que permitissem aproximar posições e criar canais de comunicação, mas foram sucessivamente rejeitadas pelo poder político.

Muitos dos entrevistados referiram que “a liderança do processo de participação, da ocupação da arena pública é uma questão decisiva”. Neste caso, não foi o poder político que o determinou, mas os movimentos de contestação, ainda que tal não tivesse tido um efeito directo no processo. Mais tarde, veio a constatar-se que esses movimentos de contestação condicionaram o contexto, o que favoreceu a mudança de algumas das decisões mais controversas.

O papel dos actores cívicos foi relevante na criação de uma cultura de participação, de mobilização por causas que não são de grupos de interesse, ou de grupos âmbito restrito, de bairro ou de vizinhança, mas que são de todos. A mobilização em torno do Bairro do Alboi extravasou muito o âmbito territorial da comunidade que o habita, gerando uma teia de cumplicidades que, como se explicitou atrás, foi decisiva para que a voz dos moradores tivesse eco. Do mesmo modo, a mobilização em torno da causa do Canal Central é um sinal, provavelmente inesperado, de um “sentido de pertença” e “identidade” que estava a ser beliscado.



#### ENVOLVIMENTO DOS ACTORES LOGO DESDE O INÍCIO E NOS MOMENTOS CRÍTICOS

A autarquia teve, desde cedo, um entendimento redutor do que era a participação e envolvimento dos actores na concepção do PdS. Desde cedo, mostrou que a sua concepção se resumia à informação mínima aos cidadãos, através dos mecanismos tradicionais – informação prévia do objecto e objectivo através de boletim municipal, exposição pública dos projectos já concebidos sem qualquer oportunidade de discussão, publicação de notícias regulares sobre a evolução da concepção e execução, “vendendo a ideia de que esta posição era consensual e abalizada pelos vários parceiros, a Universidade em particular”.

Perante o surgimento de apelos a uma maior participação e à explicação do projecto, a autarquia refugiou-se e negou resposta. Face ao crescimento da contestação por parte dos movimentos cívicos, o executivo procurou contestar a sua legitimidade, com a argumentação de que “não tinham existência legal”, e reafirmar a sua, com a noção de que “eles é que tinham sido sufragados” e que o programa em execução “fazia parte do programa eleitoral”, complementado com a ideia de que nestas matérias o “consenso absoluto” é impossível, procurando desvalorizar a participação.

O único evento público organizado pela autarquia foi feito através de convocatória extraordinária de uma reunião da assembleia municipal, convocada por recolha de assinaturas de cidadãos. A forma como a autarquia organizou a sessão é exemplar da atitude perante a participação, com uma sessão ininterrupta de cinco horas sem direito a questões por parte dos cidadãos. O debate político que se seguiu acentuou duas ideias fundamentais – o facto de o debate já vir tarde, quando ele tinha sido pedido há muito, sem qualquer resposta; e a ideia de ser impossível contentar toda

a gente, argumentando que o consenso total é impossível, cabendo ao executivo interpretar o interesse público.

Mesmo dentro da parceria, vários dos entrevistados referiram que o envolvimento de competências técnico-científicas que poderiam ter sido úteis para qualificar o projecto foram crescentemente sendo desvalorizadas, sobretudo perante algumas dificuldades e a necessidade de mais tempo, com o regresso dos responsáveis de projecto às suas “áreas de conforto”.

#### DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO DE FORMA DETALHADA, ATEMPADA E DE FÁCIL COMPREENSÃO

São vários os relatos de apelos à divulgação atempada, detalhada e de fácil compreensão dos vários projectos em execução, que nunca tiveram resposta, mesmo quando dirigidos à instância financiadora e quando existe obrigação legal.

Esta recusa espelha o receio de que essa informação iria tornar ainda mais clara a fragilidade das opções tomadas e alimentar a contestação. Mostra, por outro lado, como os cidadãos estão fragilizados na relação com o cumprimento da lei, mesmo perante o próprio estado, quer a nível local, quer regional.

#### ESFORÇO DE PEDAGOGIA E INTEGRAÇÃO DE OPINIÃO DOS DIFERENTES ACTORES, ATRAVÉS DA CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS E DE PALCOS DE DIÁLOGO ABERTO, TRANSPARENTE E CUIDADO

A participação desenvolvida no âmbito do PdS e os palcos e instrumentos criados não foram promovidos pela autarquia, mas por outros actores, em particular os movimentos cívicos.

Do dinamismo cívico surgido, ficam relatos relevantes dos momentos de participação que, nas palavras de muitos dos entrevistados, “ficarão para a história da democracia local”, quer pela mobilização que tiveram, quer pela sequência, coerência e qualidade dos resultados obtidos.

A ideia do consenso entre actores a propósito do projecto, em abstracto, pode ser impossível de obter. O que aconteceu foi que nunca ficou claro qual era a natureza do interesse colectivo em presença, nem de que forma os projectos lhe respondiam ou quais as cautelas que poderiam ser tomadas para minimizar os problemas e potenciar os efeitos positivos, no fundo, não houve nenhum esforço para construir compromissos. Em vez disso, foi usada uma argumentação que desconsiderava os vários interesses em presença, privilegiando alguns grupos, com a tese do consenso impossível. Todo este diálogo se tornou mais difícil porque se realizou num momento avançado do projecto e “num clima empolado e pouco sereno, com posições extremadas”.

Não deixa de ser curioso que, tendo sido tantas vezes rebatida a ideia do consenso, no final da ampla contestação sobre a Ponte Pedonal, que durou quase três anos, e após a desistência do construtor, o argumento apresentado publicamente para o abandono da construção da ponte tenha sido “a procura de um maior consenso”.

Segundo muitos dos auscultados, perante as vozes de descontentamento, houve uma tentativa muito frágil de ir falar com as pessoas e de explicar os objectivos, numa posição de “quase autismo”, em que os responsáveis “não tiveram a devida humildade para recuar”. Esta postura revela uma atitude de pouca sensibilidade

social por parte dos responsáveis e uma dependência face aos pequenos interesses económicos.

O debate público mostrou o potencial dos palcos e instrumentos digitais e reais e da sua adequada combinação. Muitos dos resultados e a ampliação da mensagem foram facilitados pela existência de canais de fácil acesso, potenciados pelo papel dos media nacionais e locais.

O debate público também foi relevante para os parceiros, porque os obrigou a confrontarem-se com as opções que estavam a legitimar e isso “obrigou-os a fazerem um esforço por terem uma visão global”. Para os cidadãos ou movimentos a participação foi útil porque perceberam que a intervenção cívica é positiva e pode dar frutos. Para o futuro é importante que se usem os palcos e instrumentos para mobilizar os actores para uma intervenção mais proactiva e mobilizadora e alinhadora dos seus meios e motivações em torno de um mote ou de um conceito que represente de forma mais explícita o interesse colectivo.

Deve também ser tido em conta que existe normalmente uma posição reactiva face à mudança, pelo que é importante que os promotores da participação saibam criar condições para que essas barreiras se esbatam, que um número alargado de cidadãos perceba as decisões, participe na sua construção, partilhando e aprendendo, e que as mais relevantes observações críticas sejam respondidas pelos promotores do exercício. Isto significa que o promotor tem de fazer um esforço para demonstrar não só a bondade das decisões, mas que os eventuais efeitos perversos serão acautelados.

Em Aveiro existe, hoje, uma democracia participativa pujante, que pode ser medida pela quantidade de movimentos cívicos, fóruns e plataformas que têm surgido nos últimos tempos, o que é salutar para a vivência em comum. É importante referir que a construção de trabalho colectivo não emana da cabeça de um número restrito de pessoas, mas do trabalho de um colectivo alargado – onde as pessoas que constituem o movimento Amigosd’Avenida vão tendo um papel relevante - que anima e organiza o debate público.



Figura P 154 - Notícia “Os cidadãos participam quando são envolvidos”

Fonte: Diário de Aveiro

O papel do movimento cívico Amigosd'Avenida foi contestado pelo poder político, com a argumentação já proferida, que remete para a questão da sua legitimidade pelo facto de “não ter existência legal”. Num artigo publicado na imprensa local assinado pelo doutorando desta dissertação, designado “*Transparência, pluralidade e democracia participativa!*”<sup>156</sup>, é discutido o incómodo que a participação cívica promovida pelos cidadãos gerou no poder político local.

Partindo do argumento de que “é compreensível que a actividade regular de um movimento cívico, que se manifeste disponível para responder aos apelos para uma mais activa e qualificada cidadania, seja vista com alguma desconfiança pelo poder político, pois não está habituado e nem sempre preparado para lidar com esta nova realidade” é lembrado que o movimento teve origem em resposta a um desafio da autarquia – o lançamento do debate público sobre a Avenida – e que iniciou as suas actividades colaborando com a autarquia nas comemorações dos 250 anos da cidade.

É então referido “o enorme cuidado com a forma como organiza a discussão pública sobre as diferentes matérias, seguindo as orientações que a literatura e o bom senso recomendam” e que em todas as matérias relevantes “tem havido a preocupação de criar espaços de debate, quer nas esferas digitais, quer no espaço público, procurando perceber a natureza e a multiplicidade de problemas que as intervenções municipais podem gerar”, produzindo colaborativamente com os cidadãos “documentos fundamentados que são disponibilizados publicamente e enviados à autarquia, com um pedido de atenção às recomendações, um apelo a um maior envolvimento dos cidadãos e uma disponibilidade para aprofundamento do diálogo, num processo de grande transparência”.

O artigo termina com a ideia de que o que está em causa nos debates cívicos “não é a substituição do poder político, legitimamente eleito, pelo poder dos cidadãos, nem sequer a procura obsessiva do consenso, o que nem sempre é possível ou desejável”, mas “posturas de informação atempada aos cidadãos, a criação de oportunidades de auscultação das suas motivações, interesses e preocupações e a construção de respostas qualificadas aos problemas e desafios que a cidade enfrenta”, lembrando que este “potencial cívico que a cidade dispõe é, no presente momento de escassez e de incerteza quanto ao futuro, um dos recursos chave para apoiar a construção e implementação de propostas para o futuro da nossa cidade e município”.

O crescente impacto das iniciativas promovidas continuava a gerar um certo mal-estar no poder político que entendia que por detrás das acções se escondiam outros interesses.

A publicação de um artigo científico sobre ‘as dinâmicas cívicas em Aveiro e o papel do social media’ publicado na revista ‘European Journal of ePractice’<sup>157</sup> levou a que um líder político local criticasse em artigo no Diário de Aveiro o duplo envolvimento do investigador na matéria, cívico e científico.

Esta questão é discutida por Flyvbjerg (1998), que escreveu sobre o planeamento de Aalborg e um muito discutido projecto para o centro da cidade<sup>158</sup>. Diz este autor

---

<sup>156</sup> Artigo «Transparência, pluralidade e democracia participativa!» publicado no Diário de Aveiro em 12 de Abril 2012 ([link em http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/733807.html](http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/733807.html))

<sup>157</sup> Mota, José Carlos, Santinha, Gonçalo, ‘Social media and civic engagement: Discussing the case of Aveiro, Portugal’, European Journal of ePractice · www.epracticejournal.eu · Nº 16 · June/July 2012 · ISSN: 1988-625X

<sup>158</sup> Rationality and Power: Democracy in Practice - Aalborg Project

que as razões que o levaram a produzir a investigação e a intervir civicamente foi 'o facto dos métodos e resultados da política de Aalborg e o seu planeamento não serem pública e devidamente justificados', como os seus estudos mostraram, pelo que a intervenção surge para 'poder com isso chamar (modestamente) a atenção do público para os maus resultados' e 'melhorar a situação'. O investigador entendia por 'melhorar' 'tornar mais democrático e eficaz o cumprimento dos objectivos do planeamento de Aalborg'. O seu papel passaria, assim, por 'fazer parte das relações de poder' que os seus estudos tinham tornado claro (Flyvbjerg, 2002).

Para além disso, o artigo de opinião atrás citado, assinala um eventual desconforto com o facto do investigador dedicar tempo à causa cívica.

Também este tem sido um assunto relevante na literatura, como prova o trabalho de Goddard (2013) sobre a universidade cívica mas, também, na posição da Associação Europeia de Universidades, que através da sua presidente, Helena Nazaré, antiga Reitora da Universidade de Aveiro, defendeu que "as universidades europeias, de um modo geral, podem servir de pensamento crítico de toda a ação da sociedade de forma independente e apartidária", contribuindo para "informar as políticas públicas e as pessoas em geral", que "para tomarem uma decisão têm de estar informadas".<sup>159</sup>

As posições defendidas por Flyvbjerg, Goddard e Nazaré, clarificam de forma pertinente o campo que um investigador-cidadão pode ocupar na sua comunidade, apoiando-a com o seu conhecimento técnico e científico na reflexão sobre instrumentos de planeamento territorial com uma postura colaborante e transparente.

#### APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO NA CONCEPÇÃO DAS ACÇÕES E PROPOSTAS DE PLANEAMENTO, ALINHANDO MEIOS E MOTIVAÇÕES

A falta de aprofundamento da qualidade dos palcos de participação dos actores, quer dos cidadãos, quer da própria parceria, tiveram como consequência um não amadurecimento do trabalho de cooperação entre os actores.

Como foi referido por vários dos entrevistados, o esquema das reuniões regulares com os actores foi útil e interessante, um bom ponto de partida, mas "pecou pela falta de entrosamento dos diferentes actores no projecto". Esta falta de entrosamento fez com que, muitas vezes, o potencial de conhecimento e experiência de alguns actores no tema da sustentabilidade, não tivesse sido devidamente explorado e não contribuisse para qualificar as diversas políticas públicas municipais, nomeadamente, as ligadas à mobilidade, ambiente, energia, cultura, acção social e desporto.

Para além disso, a dinâmica privada que poderia ter acompanhado a obra pública não foi devidamente estimulada, o que fez com que alguns dos resultados esperados não tivessem ocorrido.

O projecto terminou com um clima de afastamento entre alguns dos principais promotores, em particular a UA e ADERAV que manifestaram publicamente o seu desacordo com a forma como o projecto evoluiu.

---

<sup>159</sup> <http://www.ua.pt/uaonline/detail.asp?c=23494>

A PRU é uma figura exigente e visava criar um novo quadro de relacionamento entre parceiros e uma nova forma de conceber políticas públicas urbanas, o que manifestamente não ocorreu. Será necessário um novo quadro relacional para se poder voltar a reflectir sobre o tema.

#### IDEIAS FINAIS

A participação tem como último objectivo ganhar os actores para qualificar o exercício de planeamento do território e para a qualificação do próprio território.

O futuro da participação em projectos deste tipo será diferente, certamente. Hoje os cidadãos estão mais conscientes da importância de participar e os decisores da necessidade de explicar e ouvir os cidadãos e de envolver os principais actores.

O facto das alterações aos projectos terem sido alcançadas, mesmo que não tenha sido por efeito directo da participação, levou a que “as pessoas sintam que vale a pena participar, mesmo em causas que podem considerar à partida que estão perdidas”.

Um dos entrevistados referiu que é importante “dar ecos dos processos participativos e dar protagonismo às pessoas que os promovem que os vivem” para quando alguém tiver o mesmo problema não se quede por aquela frase feita, “mas o que vou lá fazer se isto fica tudo na mesma”.

O caso do PdS foi um processo de aprendizagem, que gerou um movimento de cidadania, que libertou “um espírito de comunidade adormecido”. Várias pessoas mencionaram que toda a dinâmica criada é algo “efémero e reversível”, se não houver continuidade e se não houver “pessoas com militância cívica”.



Figura P 155 - Celebração do espírito da comunidade

Fonte: Autor e Sara Biaia

Em vários momentos deste projeto do PdS, notou-se que as pessoas “quiseram sair do seu lar e manifestar-se de forma ordeira e avançar com um conjunto de sugestões à autarquia”. Elas perceberam que mesmo que a luta saia gorada se deixa “uma semente importante para o futuro e um ensinamento importante aos políticos”

A mobilização que se fez neste projecto “é um marco na história aveirense”, mesmo que a história recente não tenha mostrado espírito mobilizador muito grande, mas

mostra que há momentos na vida em que “as pessoas atingem um tal nível de descontentamento e revolta que saem da modorra da sua participação política e cívica e se manifestam publicamente contra o estado de coisas”.



Figura P 156 - Celebração da democracia

Fonte: Movimento Cívico e III Congresso da oposição democrática



## 7.5. CASO 4- PROJECTO PARA AVENIDA LOURENÇO PEIXINHO

### 7.5.1. CONTEXTO

A Avenida Lourenço Peixinho é um eixo viário importante da cidade de Aveiro, mas é mais do que isso, é uma referência histórica do crescimento da cidade, da ligação do centro da cidade à estação de caminho-de-ferro.

A história da Avenida Lourenço Peixinho confunde-se, um pouco, com a história da cidade de Aveiro. Concebida por Lourenço Simões Peixinho (médico e Presidente da Câmara), começou a ser construída na segunda década do século XX, no final da I Grande Guerra, num período de grave crise económica do país e nos primeiros tempos da República, como uma grande alameda, com um perfil generoso de trinta metros, com passeios largos e um separador central com árvores, na linha de intervenções relevantes em várias cidades europeias (contemporânea da Avenida da Liberdade em Lisboa), com o objetivo de ligar o centro tradicional (Ponte Praça) à Estação de Caminho-de-ferro (inaugurada em 1864).

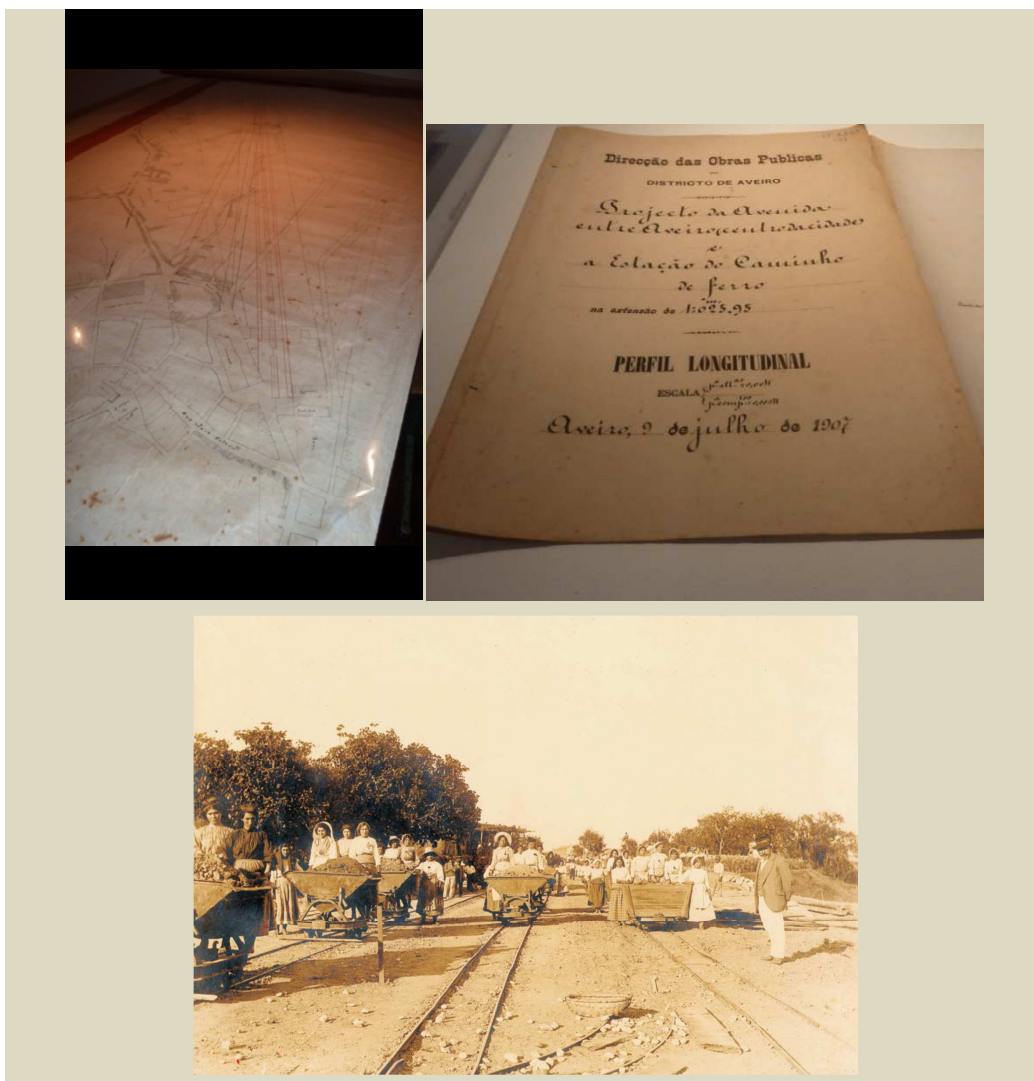


Figura P 157 - Construção da Avenida Lourenço Peixinho

Fonte: CMA

Tratou-se de uma intervenção particularmente relevante, para uma cidade capital de Distrito que “aparentava um aspecto desleixado, sem espaços públicos dignos” e que aqui procurava um “sinal de modernidade” e um “incentivo à sua renovação” (Ventura da Cruz, S., 2011). Para além disso, e tendo em conta a 'falta de prédios para habitar' foi, também, produzida com a expectativa de que as obras no espaço público motivariam proprietários e comerciantes a investir, curiosamente, uma concepção de política pública ainda hoje defendida.

Acontece que, apesar da importância que teve ao longo da história, com destaque para as décadas cinquenta e sessenta, quando se afirmou como o passeio público da cidade, onde ocorriam as famosas tertúlias dos cafés Trianon e Avenida promovidas por personalidades como Mário Sacramento e Costa e Melo (Oliveira, R, 2000), e onde se construiu o primeiro cinema de Aveiro (Cineteatro Avenida) que, mais tarde, recebeu o 3.º Congresso da Oposição Democrática (1973), a Avenida foi perdendo o seu peso funcional (habitacional, social, cívico e económico) sofre, actualmente, algumas dificuldades de afirmação na cidade.

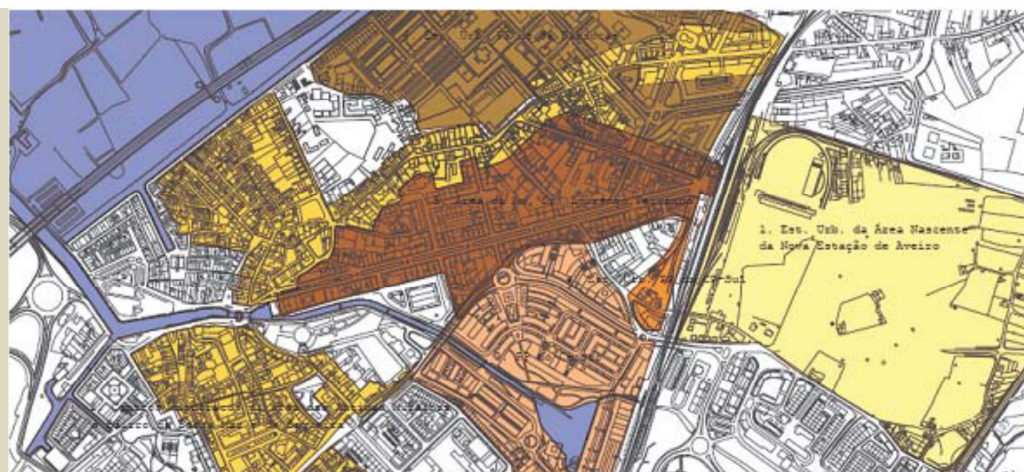


Figura P 158 - Plano de Urbanização de Aveiro

Fonte: CMA

A 'Avenida' tem tido vários esforços de planeamento ao longo da história, sendo que um dos últimos foi o Plano de Urbanização da cidade (1995/2009). Contudo, a abordagem genérica que este instrumento produziu para a sua organização espacial e o concurso de ideias lançado em 2006 por Alberto Souto, suscitaram em 2008, já no mandato de Élio Maia, a necessidade de dar início a um debate público sobre o futuro da Avenida Lourenço Peixinho.

Aproveitando esse desafio, um grupo de cidadãos, do qual faz parte o autor desta dissertação, cria um movimento cívico designado Amigosd'Avenida, citado no caso de estudo anteriormente analisado, que tem funcionado desde essa altura, como

um espaço de encontro de cidadãos que apreciam partilhar reflexões sobre a sua cidade.

Um dos aspetos particulares deste movimento cívico foi o facto de ele ter tido o seu espaço de desenvolvimento em torno de um blogue<sup>160</sup> e de uma mailing-list<sup>161</sup>, que têm neste momento cerca de 340 membros e sido usados como espaços de encontro virtual para partilha de opiniões sobre a Avenida e outros espaços (e temas) da cidade e, ainda, como convite para a realização de debates e reflexões públicas.

Do conjunto de atividades realizadas, salientam-se as ações de animação e de qualificação do espaço público do centro da cidade, na sequência das comemorações dos 250 anos da elevação de Aveiro a cidade, durante seis meses, aos sábados à tarde<sup>162</sup>, e no decorrer do qual se produziu um 'Manifesto pela Qualificação e Animação do Espaço Público'<sup>163</sup>, que foi apoiado por todos os partidos políticos, durante o período de eleição dos governos locais em 2009. O dito manifesto inspirou uma atividade cinematográfica chamada Aqui/Here<sup>164</sup> promovida pelo Cineclube de Avanca, que incluiu a realização de dez curtas-metragens em cerca de dez diferentes espaços públicos, localizados em dez cidades do mundo.

#### *Manifesto pela animação e qualificação do espaço público*



Figura P 159 - Manifesto pela animação e qualificação do espaço público

Fonte: Amigosd'Avenida

<sup>160</sup> <http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/>

<sup>161</sup> <https://groups.google.com/group/amigosdavenida>

<sup>162</sup> <http://programadasfestas.blogues.sapo.pt/>

<sup>163</sup> <http://manifestopelacidade.blogs.sapo.pt/>

<sup>164</sup> <http://www.aqui-here.com>

### **7.5.2. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

#### **P1. A FORMULAÇÃO CLARA E À PARTIDA DO OBJECTO E OBJECTIVOS (ENCOMENDA)**

##### **ENQUADRAMENTO DA ENCOMENDA - MOTIVAÇÃO E PERTINÊNCIA**

A 'Avenida' tem vivido um período de crescente desqualificação da sua função (não sendo verdadeiramente comercial, de serviços ou habitacional) e de alguma indefinição quanto ao seu carácter e papel futuro na cidade. Foi esta situação que gerou a necessidade da autarquia lançar um exercício de planeamento.



Figura P 160 - Avenida Lourenço Peixinho (2011, 2012)

Fonte: Autor (2011, 2012)

A consulta à documentação produzida na altura permite referir que a motivação subjacente ao início do exercício era o de devolver o “carácter de centralidade”, aproveitando o facto de em 2008 se passarem 90 anos da abertura da Avenida. Por detrás dessa ideia de reforço da importância do eixo viário, estava também uma ideia de valorização da interacção social e de vivificação, recriando a Avenida como “uma alameda apetecível para a vivência e convivência dos aveirenses”, reabilitando o seu papel em diferentes momentos da história como um espaço comercial, residencial, cívico e político.



Para além da motivação de reabilitação do edificado e do espaço público (com implicações para o comércio da Avenida), foi referenciada como uma motivação “regular a ocupação da Avenida para sustentar alguns fenómenos de especulação que os planos não foram capazes de conter” e que conduziram a “empenas de prédios de oito pisos”. Mesmo a proposta do PU de Aveiro de criar “uma cêrcea média de 5 pisos” foi entendida como insuficiente e carente de nova regulamentação.

A ideia de criar um espaço público confortável salientada por vários dos entrevistados, é dificultada por várias das condições do território (dimensão e orientação do canal) e por algumas preexistências, que passam pelo edificado e pelo túnel construído por debaixo da estação. Este último, é entendido como elemento indutor de um trânsito de atravessamento na Avenida, o que foi considerado indesejável e um dos factores perturbadores do modelo urbanístico a criar.

Para além disso, havia a motivação de envolver os proprietários, “sobretudo os dos lotes ou de edificado”, que tinham a expectativa de demolição e edificação, “criando algumas regras urbanísticas de contenção e de mistura de funções que conferisse vida e qualidade urbana ao espaço”.

A ideia de reabilitar “a jóia da coroa”, que se encontrava num processo de degeneração progressivo, estava associada à preocupação do que essa desqualificação trazia para a imagem da cidade, dada a sua dimensão simbólica. Portanto, tratava-se de uma aposta pertinente e que gerava uma grande consensualidade entre a classe política, económica, social e cívica.

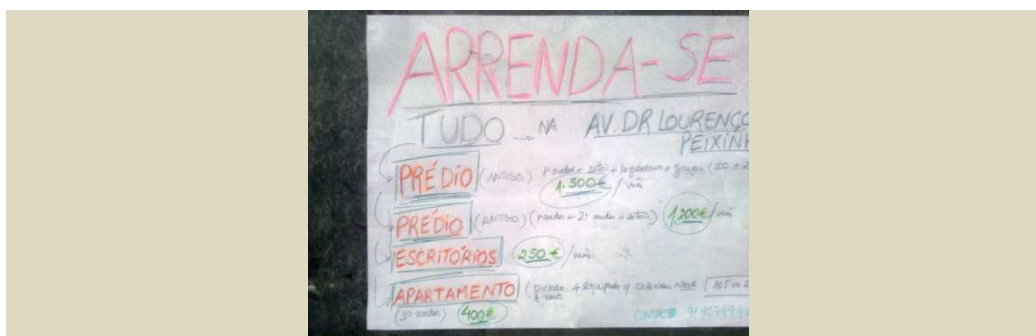


Figura P 161 - Avenida Lourenço Peixinho –Mercado imobiliário

Fonte: Autor (2013)

Por todas estas razões, não deixou de ser estranho, que não tivesse sido este o território a candidatar em 2009 (dois anos depois do arranque do processo) ao Programa das Parcerias para a Regeneração Urbana, em detrimento do Parque da Sustentabilidade, anteriormente analisado.

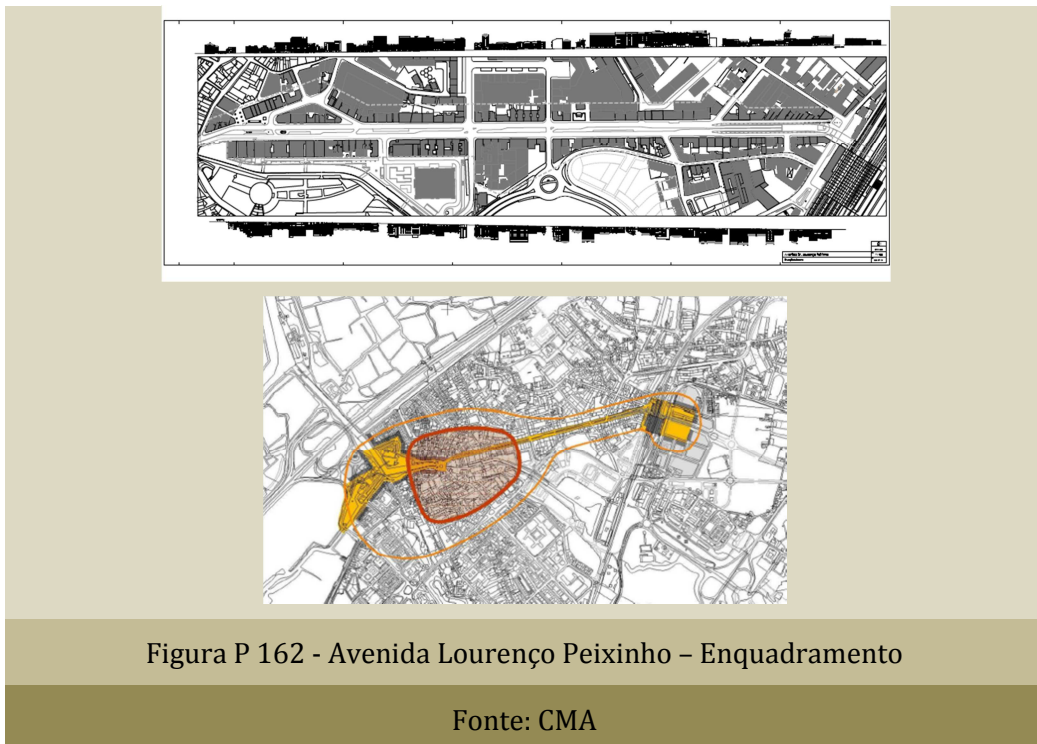
## OBJECTO E OBJECTIVOS

Para requalificar a Avenida Lourenço Peixinho, a autarquia definiu um objecto de intervenção, que contemplava o território da Avenida e os seus quarteirões adjacentes e que se centrava, sobretudo, na produção de um projecto do espaço

público, apoiado num conjunto de princípios que, oportunamente, foram produzidos, tarefa essa que seria coordenada e produzida por técnicos municipais (de Novembro 2008 a fins de 2009).

Num segundo momento, em 2010, com a entrada de uma nova equipa de coordenação, liderada pelo Prof. Jorge Carvalho, o objecto sofre alguma transformação, seja no que se refere à área de intervenção, incorporando uma leitura da cidade com enfoques na área envolvente da Estação de Caminho-de-ferro e zona do Rossio, seja num alargamento do objecto, que passa a incorporar regulamentação urbanística do edificado da Avenida e área envolvente e um conjunto de propostas de dinamização e animação socio-económica do território.

A necessidade de alargar o âmbito do estudo surge com a constatação de que não era possível “regenerar o eixo central da cidade intervindo só no espaço público da Avenida” e ligada à percepção de que a área pertinente para uma adequada intervenção, em particular no domínio da mobilidade, da economia e do mercado imobiliário, tinha de ser enquadrada num estudo mais alargado.



A opção da autarquia não foi pelo desenvolvimento de um instrumento formal de planeamento (Plano), mas por um projecto, ainda que com algumas componentes programáticas e normativas. Esta opção foi produzida por uma razão de eficácia e rapidez de intervenção (aprovação e execução de obra).

A escolha da segunda equipa técnica, coordenada por uma personalidade externa e um reputado especialista na matéria e professor na Universidade de Aveiro, Jorge Carvalho, surge como resposta ao contexto cívico-político de forte contestação a um conjunto de projectos do PdS promovidos pela autarquia e numa tentativa de “procurar um conjunto de factores que dessem força ao projecto para que pudesse

avançar de uma forma efectiva, rigorosa e séria” e para que ele pudesse ser uma realidade.

A equipa foi, entretanto, constituída por outros especialistas, em especial, no domínio do desenho urbano e mobilidade, tendo sido convidado Bruno Soares, que tinha sido o coordenador do Plano Estratégico de Aveiro, com experiência recente e relevante na reabilitação da Praça do Comércio em Lisboa e que era, para além disso, natural de Aveiro. Acresce a isto, o facto da equipa municipal ser dotada com diversas valências e contando com o apoio de consultores da autarquia na área da mobilidade (Plano de Mobilidade do Concelho de Aveiro) e do ambiente (Carlos Borrego, docente da UA -DAO).

Do programa apresentado nesta segunda fase do projecto podem perceber-se as seguintes intenções/preocupações (CMA, 2010):

- Qualificação do espaço público:
  - Organizando a Avenida no quadro da organização funcional e da mobilidade da área envolvente, favorecendo atravessamentos transversais (entre a Beira-Mar/ Sá Barrocas e a área do Centro de Congressos) e perspectivando prolongamentos.
  - Condicionando a solução a Programa para a Avenida (e para o túnel), a fixar no quadro da elaboração do Plano de Mobilidade e a aprovar pela CMA.
  - Valorizando a função pedonal, em articulação com a vivificação das funções terciárias e artístico-culturais do rés-do-chão dos edifícios.
  - Diminuindo a presença automóvel, anulando (ou minimizando) estacionamento de superfície e condicionando a circulação ao longo do eixo, preferencialmente sem utilização de semáforos ou sinais de trânsito.
  - Perspectivando lançamento de concurso para construção de estacionamento subterrâneo que, se possível, pague a intervenção no espaço público.
  - Perspectivando a colocação de elementos que possam adquirir valor simbólico (associados à água, arte, tecnologia ...).
- Regras para a transformação dos edifícios:
  - Fixando volumes, considerando a articulação dos existentes, o respectivo valor patrimonial e a necessidade de remate ou embelezamento de empenas laterais.
  - Fixando usos desejáveis e admissíveis, com vista a uma ocupação multifuncional e à animação do espaço público.
- Dinâmica para qualificação do terciário:
  - Acentuando processos relacionais entre agentes (públicos e privados, sobretudo com funções comerciais, culturais e administrativas) e, destes, com a CMA.
  - Construindo com eles um programa de qualificação e perspectivando a procura de meios financeiros para o efeito.

Um dos entrevistados com responsabilidade na coordenação do projecto refere que a motivação central de qualificar o espaço público era desenvolvida e inspirada no que tem sido feito noutras cidades portuguesas e europeias. Ainda assim, refere que “mexer só no plano de chão era insuficiente” e que a transformação dos edifícios tinha de ser regulada, pois era um elemento chave para a animação do espaço e a dinamização do terciário, pelo que o programa passou a incluir uma normativa para a transformação do edificado e um programa de animação, em que a Câmara teria uma função de liderança.

A delimitação do objecto mereceu um cuidado analítico particular, que se baseou na ideia de que a Avenida era curta como objecto e que estava “mal amarrada nos seus topos”, o que levou a procurar enquadrar o arranque do exercício numa visão urbanística da cidade e a um alargamento da área a dois territórios (Rossio da Ria e o Rossio da Avenida (as traseiras da Estação), ficando um terceiro, um intermédio, o da Ponte Praça, com a identificação da necessidade de uma intervenção urgente.

Esta opção de desfazar a intervenção na Ponte Praça foi entendida como a mais acertada, tendo em conta que se trata de “um espaço nevrálgico da cidade”, que exige um cuidado extremo, e que só deve ser intervencionado “após uma avaliação dos resultados desta primeira operação”.

Contudo, apesar destes cuidados, vários dos entrevistados criticam a forma como o objecto foi definido, pois entendem que era necessário um “olhar mais abrangente, actualizado, moderno e cientificamente mais sustentado para a resolução dos problemas em presença”.

Foram apontadas várias falhas. Em primeiro lugar, na identificação dos problemas em análise, houve um excesso de presença das questões físicas – do espaço público - em detrimento das questões socioeconómicas que, no seu entender, são centrais para a compreensão e definição do objecto do projecto. Neste particular, são apontadas insuficiências ao nível da consideração do estudo das funções económicas, dos “quarteirões, da vida nos andares dos prédios, incluindo, o sentimento, o cheiro, a luminosidade e o modo como isso afecta os sentidos” e em particular os “interiores dos quarteirões”, que o projecto não considera.

Para além disso, salientam que a definição do objecto tem uma configuração (ou limites físicos), que deveria merecer uma outra consideração, de geometria variável, não só no domínio da mobilidade ou do mercado imobiliário.

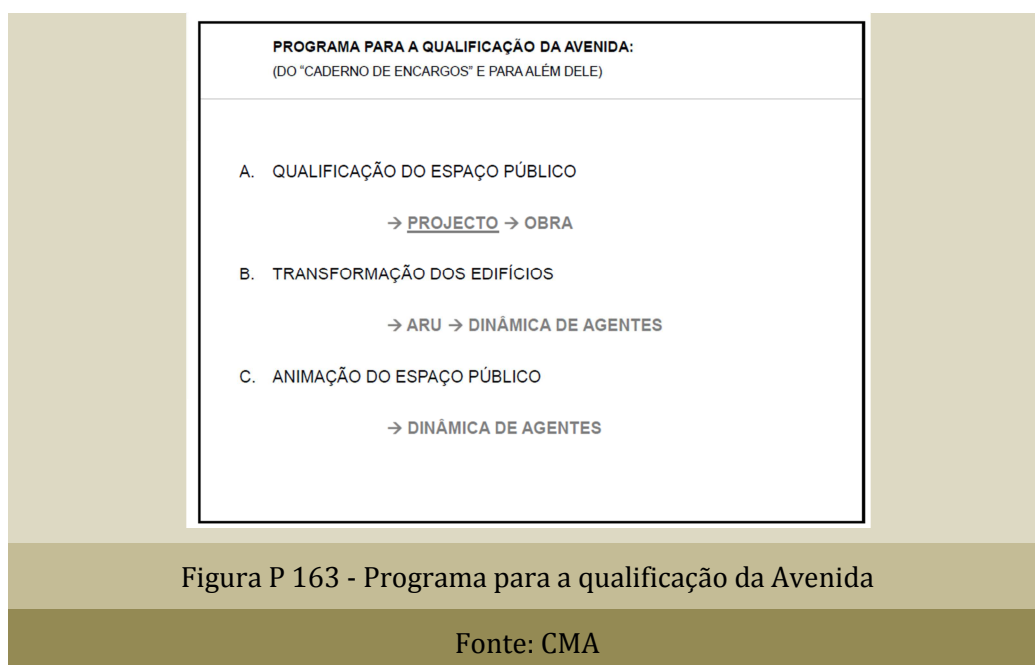
A falta de “criação de condições para que a Avenida ganhe atractividade, ao nível das taxas, de mecanismos que facilitem o aparecimento de investidores, o aligeirar das questões do licenciamento relativo a reabilitações de edifícios”, obrigaria a um enquadramento numa estratégia mais alargada da autarquia, que não existia.

No arranque desta operação, ainda coordenada exclusivamente pelos técnicos municipais, a autarquia identificou dois objectivos políticos para o projecto. Um que passa por dar dignidade ao espaço central da cidade, outro por preparar o espaço para “as exigências dos novos tempos e para as mudanças que também aqui se propuserem, valorizando a dimensão pedonal, qualificando o mobiliário urbano, incrementando os equipamentos públicos, procurando valorizar o património arquitectónico e atribuindo à Lourenço Peixinho os traços de contemporaneidade que induzam a vertente económica e a vocação cultural e social que lhe são próprias”.



Do arranque inicial e do debate produzido surgem um conjunto de 30 princípios, que se organizam em torno de seis sub-temas: coordenação e participação; instrumentos de planeamento e zonamento; qualificação das intervenções; mobilidade; cultura e divulgação. De entre as principais ideias, regista-se a da importância do papel da autarquia: i) na coordenação das acções e mobilização de incentivos locais e nacionais, sobretudo, no que se refere à reabilitação de imóveis; ii) na promoção da participação dos cidadãos e divulgação dos resultados; iii) na consideração de áreas de intervenção com âmbitos territoriais diferenciados, articulando planos existentes; iv) na definição de um zonamento para a Avenida e área alargada; v) na valorização do modo pedonal, fruição do espaço público e cuidados com arborização e mobiliário e arte urbana, com devidos impactos na reformulação e redimensionamento do perfil transversal; vi) na promoção da multifuncionalidade da ocupação, com particular cuidado para a importância da função residencial e de soluções comerciais, que introduzam o princípio da permeabilidade com o tecido envolvente; vii) na reformulação da mobilidade, com consideração especial de percursos cicláveis, promoção de transportes colectivos dedicados e gestão do estacionamento; viii) na criação de um acontecimento cultural de animação do espaço central, assim como, na localização de programas âncora ligados às artes e cultura.

A partir desse trabalho, e já com a participação da nova coordenação do projecto, foi feito um trabalho de sistematização dos princípios e de os reorganizar em torno de três ideias: intervenção no espaço público, edifícios e animação. Num segundo momento, foi feito um exercício de avaliação dos projectos para a Avenida, perceber a sua memória, a coerência com os novos princípios. E por último, a equipa de coordenação procurou que o Executivo validasse esta nova encomenda.



Com base na reflexão interna, foi produzido um conjunto de objectivos mais finos, que não foram explicitados da igual forma, mas que transpareceram e ganharam importância, e que tinham a ver com o “contrariar o trânsito de atravessamento da

Avenida” e a “inversão da tendência de ocupação do espaço público, actualmente, 70% para o automóvel e só 30% para o peão”.

Este conjunto de questões foram clarificando a encomenda, para a tornar numa avenida pedonal e, essencialmente, terciária - um eixo terciário, simbólico e pedonal, garantindo que qualquer intervenção tinha de salvaguardar que, do ponto da mobilidade, a proposta era previamente validada tecnicamente.

Paralelamente, o movimento de cidadãos Amigosd’Avenida já citado, e que surgiu no início do processo de discussão do futuro da Avenida, produziu uma visão para a Avenida que identifica como missão do projecto, que ele se constitua como uma oportunidade de (re)construir o ‘sentido de lugar e de comunidade’, o reforço de identidade e sentido de pertença, fundamentada num desejo de voltar a viver o centro, indo ao encontro do ‘Manifesto pela animação e qualificação do espaço público’ elaborado pelo movimento.

Numa reflexão colectiva, produzida com base nas plataformas digitais que os membros do movimento dinamizavam, foi apresentado numa sessão pública um conjunto de objectivos para a intervenção municipal, nomeadamente, dar atenção a três dimensões<sup>165</sup>: o papel da Avenida Lourenço Peixinho enquanto ‘montra’, aproveitando a estrutura edificada da Avenida (sobretudo ao nível dos pisos térreos - montra) como ‘espaço de divulgação, promoção e comercialização’ das funções económicas, sociais e culturais onde a cidade de Aveiro se distingue e se pode afirmar no contexto nacional (por exemplo, nos domínios das tecnologias, arte e cultura, lazer); o papel enquanto ‘palco’, utilizando o espaço público que se prevê qualificar para a realização de um conjunto de actividades de animação cultural e artística (que valorizem a rede de agentes do sector cultural e criativo da cidade); e o papel enquanto ‘espaço de residência para todos, valorizando a Avenida para a função residencial, combatendo o efeito de utilização sazonal das funções económicas e assegurando uma vivência permanente do espaço.

**princípios**  
**'avenida' como:**

- 1 'montra e porta de entrada'** -> oportunidade para potenciar as funções económicas e sociais mais dinâmicas da cidade (tecnologias, arte e cultura, lazer) -> reabilitar edificado; oportunidade para discutir a relocalização das funções centrais da cidade (por ex: serviços CM, loja cidadão,...);
- 2 'espaço de residência para todos'** -> repovoar o centro é a avenida; respondendo às diferentes necessidades e estratos sociais (jovens, classe média,...); os problemas 'invisíveis' que 'habitam' a avenida (os sem abrigo);
- 3 'passeio público'** -> espaço pedonal para interacção social
- 4 'palco'** -> desenvolvimento de actividades artísticas em espaço público; arte urbana; laboratório de experimentação de aplicação de tecnologias em espaço público;
- 5 'espaço acessível e partilhado'** -> maior prioridade aos modos suaves de deslocação; acentuar deslocações transversais e menos longitudinais;
- 6 'rótula de ligação'** -> articulação da Avenida com outros espaços da cidade

Figura P 164 - Princípios de intervenção – propostas dos cidadãos

Fonte: Amigosd’Avenida, 2009

<sup>165</sup> <http://www.slideshare.net/amigosdavenidaaveiro/avenidalourenopeixinhovf-090625185719phpapp01>

O movimento chegou mesmo a sugerir o tipo de informação necessária recolher, os actores a mobilizar em cada um dos domínios e os espaços (públicos ou edificados) que poderiam acolher iniciativas exploratórias.

Este conjunto de sugestões, procuravam mostrar à autarquia a necessidade do programa base ser reequacionado, quer em termos do objecto ou objectivo, abordando e detalhando outras dimensões (por exemplo, a social, a económica e a institucional) mas, também, mobilizando outros recursos, competências e vontades dos actores com interesse ou acção no território, se o exercício em causa tinha o carácter abrangente e ambicioso que tinha sido explicitado.

Uma outra crítica surgida prendia-se com a ambição de inversão da tendência da passagem do automóvel, entendida por alguns como excessiva, “demasiado arrojada” e com alguns eventuais “efeitos perversos” que não foram tidos em conta, nomeadamente, o risco da opção ter consequências na tradução da Avenida como um espaço menos amigo da habitação e do comércio (por via das dificuldades em termos da mobilidade, acessibilidade e estacionamento).

Outra das críticas em relação ao objectivo é a falta de consideração das condições de execução, sem financiamento público, por via da canalização dos recursos públicos para outras opções (Parque da Sustentabilidade) e pela frágil situação financeira da autarquia. Paralelamente, o quadro do sector imobiliário (terrenos municipais) e de transportes (estacionamento), apresenta-se com meios exíguos, em resultado de efeitos perversos e do contexto de crise, para assegurar o devido financiamento da operação.

Uma última crítica ao programa da intervenção, prende-se com a sobreavaliação do papel da Avenida, que retirando a Estação de Caminho-de-ferro, não tem um único programa funcional de excelência da cidade.

## **PRODUTOS E FORMA DE PRODUÇÃO DA ENCOMENDA**

Com base no objecto e objectivo, a encomenda centrou-se em três produtos: um projecto do espaço público e respectivos projectos de infra-estruturas; uma normativa para a transformação do edificado e um conjunto de orientações executórias; e, um conjunto de sugestões para a animação do espaço público ou do terciário.

Do conjunto de produtos, a encomenda acabou por se centrar fundamentalmente na “resolução de um problema viário enquadrado num conjunto de propostas de natureza material / física, de reformulação do aspecto e modo de funcionamento do espaço considerando os aspectos de natureza física, formal que poderiam induzir essas transformações”.

A natureza do produto foi criticada pelo movimento cívico AdA e por alguns dos entrevistados, pelo facto da natureza do instrumento – um ‘projecto’ – não ter um perceptível enquadramento num ‘instrumento de planeamento’ mais geral (‘um plano’ ou um ‘programa’) ou num ‘processo de planeamento’, tanto mais que o presente estudo acabou por prever a modificação do uso e transformação do território, quer na área da Avenida, quer no Rossio e Estação, contrariando planos existentes (por exemplo, o PU Polis). Por outro lado, foi criticada a falta de reflexão sobre o funcionamento da cidade e sobre a consideração de alguns elementos fundamentais, assumindo-se a operação sobre “alguma coisa que não tem história,

nem do ponto de vista das vivências, ou memórias, do planeamento, nem do processo que lhe está associado”.

A forma de concepção da encomenda tem dois momentos principais. Um momento inicial, com a organização de um seminário com um conjunto de intervenções diversificadas e com a participação do público, num evento que durou dois dias, e que culminou na produção de um documento – 30 princípios. Segundo os entrevistados, no seminário houve “um conjunto de actores que participaram e houve desde técnicos da autarquia como fora da autarquia, cidadãos, empreiteiros, comerciantes, uma panóplia de cidadãos, de gente com interesse diferentes, com perspectivas diferentes e com intenções diferentes também que se juntaram ali para discutir uma parte da cidade e isso foi muito importante”. Nas intervenções que foram feitas assistiu-se a um debate plural, diversificado, revelando os diferentes interesses em presença, alguns contraditórios, como seria de esperar.

Havia a expectativa de que este seria o início de um processo amplamente participado, que teria continuação e que visaria qualificar o objecto mas, também, a forma de construir o objecto, contribuindo para que os cidadãos e demais actores pudessem opinar de forma mais consciencializada e fundamentada.

Tratando-se de um esforço muito relevante e inovador, acontece que não teve continuidade, por exemplo, através da disponibilização em espaço digital dos contributos produzidos e do conhecimento gerado, pois só um ano permitiu gerar um documento síntese com 30 princípios. Este documento foi, posteriormente, apresentado numa sessão extraordinária da Assembleia Municipal, onde foi dada a oportunidade a vários actores para apresentarem os seus pontos de vista, sendo que um deles foi o movimento cívico Amigos’dAvenida.

Acontece que apesar da importância do momento, e das expectativas criadas, o documento dos 30 princípios não foi devidamente aprofundado e apesar das sugestões não foi discutido o seu modo de operacionalização.





Figura P 165 - Seminário “O futuro da Avenida”

Fonte: CMA (2008)

Num segundo momento, com a entrada da nova coordenação técnica, a encomenda é revista, não havendo um espaço público para debate, tendo o programa resultado da sugestão da coordenação técnica. A inexistência de um momento de debate público do reinício da intervenção de planeamento penalizou o acerto do programa e deu espaço para a confirmação de algumas críticas, entretanto, efectuadas ao desenvolvimento do projecto.

### CLAREZA DA ENCOMENDA

A necessidade de intervir na requalificação urbana, social e económica da Avenida era uma matéria consensual entre os diversos actores, pelo que a sua colocação na agenda política, como uma opção do executivo no arranque do segundo mandato foi bem recebida.

Acontece que após a sua definição inicial em 2008 e porventura com base em expectativas de financiamento, que entretanto se goraram, a autarquia abdica de candidatar a intervenção ao abrigo das Parcerias para a Regeneração Urbana, o que, como mais tarde se veio a constatar, inviabilizou a concretização da execução do projecto.



# 30 PRINCÍPIOS DE INTERVENÇÃO

7.1

Conjunto de orientações que devem estar presentes ao longo de todo o processo de intervenção e na fase de Projecto e Obra, que incorpora princípios de racionalidade, resultados da participação pública e de optimização dos recursos disponíveis.

Figura P 166 - 30 Princípios de intervenção para a Avenida

Fonte: CMA (2009)

A passagem dos trinta princípios para as três linhas de acção, tendo tido uma preocupação operativa de concretização no curto-prazo, gerou uma abordagem excessivamente centrada na dimensão física e projectual o que, de alguma forma, contradiz os princípios anteriormente definidos. Esta opção não foi bem compreendida por muitos dos actores locais, que criticaram o carácter redutor da operação.

O papel da autarquia no exercício foi outra das questões menos claras. Se, por um lado, o programa (os trinta e os três princípios) previa um papel liderante da autarquia, nomeadamente, na relação com os actores da comunidade, aos actores económicos nunca foi suficientemente explícita a mobilização de esforços (políticos e técnicos) para assumir esse papel. Mais tarde, houve mesmo referência ao entendimento ideológico de que, a maioria que suportava o Executivo não entendia que o poder local deveria ter esse papel de dinamização e mobilização dos actores, o que levou a que uma das dimensões (a terceira) não tivesse expressão, quer no desenvolvimento do exercício, quer na definição de produtos que, mais tarde, deveriam resultar do trabalho desenvolvido.

Um último equívoco programático da encomenda, e referido por alguns dos entrevistados, resulta de uma indevida ponderação do papel e importância que a Avenida tem hoje na cidade, ou poderá vir a ter, o que pode resultar num excesso de ambição do exercício. Numa leitura crítica produzida, foi apontado que “a Avenida, hoje em dia, não tem um magnete funcional relevante da cidade, tirando um, que é a estação. Mesmo em termos de funções económicas e sociais, na Avenida, as funções administrativas não estão propriamente presentes, as funções económicas estão os bancos mas, também, estão noutros sítios, as funções comerciais também estão mas estão noutros pólos”. Foi mencionado que poderá haver “um elemento de contradição entre o objectivo e a possibilidade de o concretizar”.

No entanto, apesar destas notas, a equipa coordenadora refere que, genericamente, todas as reacções obtidas foram “muito favoráveis ao programa”, sublinhando uma ideia forte expressa nos momentos de participação de que “a Avenida não deve ter tráfego de distribuição”.

## **CONSEQUÊNCIAS**

Tendo havido um hiato temporal, de mais de um ano, entre o arranque do exercício, a publicação dos trinta princípios para a Avenida e o desenvolvimento do exercício sob a coordenação de Jorge Carvalho, criou-se a ideia, no início deste segundo ciclo, de que o debate já tinha sido produzido, o que impossibilitou a reformulação da encomenda.

Apesar da formulação do programa ter aspectos relevantes, nomeadamente, a aposta na redução do trânsito de atravessamento, a valorização do modo pedonal e a qualificação do espaço público para a vivência urbana, questões defendidas por vários actores, entre os quais, o movimento cívico Amigosd'Avenida, houve a sensação de que a encomenda teria sempre um carácter redutor, muito centrado na intervenção projectual sobre o espaço público, insuficiente para assegurar uma adequada revitalização das funções económicas e sociais e da vivência urbana do centro da cidade, tanto mais que a cidade teve no seu passado recente, exemplos que mostram o pouco êxito desse tipo de intervenções (por exemplo, na Praça Marquês de Pombal e na Rua Direita).

Este “encolhimento programático” gerou, também, uma menor mobilização de alguns actores sociais e económicos, alguns deles com actividade na Avenida e na sua proximidade, que apesar de alguns esforços pontuais, não se envolveram na concretização de um dos temas do projecto, o da animação do espaço público ou requalificação do terciário, elementos chave de uma eventual regeneração do centro da cidade. Acrescenta-se ainda, que esta dimensão ganhava uma relevância ainda maior pela significativa ambição de transformação do carácter da Avenida, isto é, se a ideia passava pela penalização do trânsito de atravessamento, o modelo alternativo teria de gerar a atracção de novas funções (edificado e no espaço público) que substituíssem as funções que hoje lhe dão alguma vida.

Alguns dos entrevistados referem que a opção por uma insuficiente resposta à terceira dimensão da encomenda, a relacionada com a dinamização do terciário decorre, também, do facto de não haver tanta experiência nesta matéria, pelo facto da equipa técnica não possuir a diversidade de competências como, por exemplo, no domínio do projecto, o que faz com que haja algum refúgio em torno do que são as competências tradicionais (Urbanismo, Mobilidade, Arquitectura, Infra-estruturas). Outra questão mencionada foi a ausência de um produto específico (um resultado) para a dimensão da animação do terciário.

## **P2. ADOÇÃO DE UMA METODOLOGIA CIRCULAR E NÃO-LINEAR**

### **PRINCIPAIS MARCOS METODOLÓGICOS E SUA SEQUÊNCIA**

Um primeiro marco metodológico ocorre, ainda em 2008, com a elaboração do Seminário ‘O futuro da Avenida Lourenço Peixinho’. A sessão permitiu identificar um conjunto de problemas, potencialidades, oportunidades e riscos da Avenida. Ainda assim, dado o carácter muito diversificado das intervenções, não permitiu produzir uma síntese, que induzisse uma definição de um futuro programa.



programa		
Quinta, 6 de Novembro		
14h30	ABERTURA DO SEMINÁRIO Sr. Presidente da Câmara Municipal de Aveiro	Debate
14h45	Reabilitação Urbana - abordagens temáticas Moderador - Dr. António Soares (CMA Aveiro)	Sexta, 7 de Novembro
	Orador 1: Estratégias para um ambiente urbano sustentável Prof. Carlos Borrego (Universidade de Aveiro)	09h30
	Orador 2: A Mobilidade Urbana Eng. Amanda Soares (CMA)	A Avenida Dr. Lourenço Peixinho Moderador - Drs. Maria João Moreto (CMA Aveiro)
	Orador 3: O Património na Lourenço Peixinho: problema ou oportunidade? Doutor Luis Soulo (ADERAV)	Orador 1: Avenida: Estrutura e Dinâmica Arq. Ricardo Vieira do Melo (Núcleo de Arquitectos de Aveiro)
	Debate	Orador 2: Abre Lourenço Peixinho: da Génese aos Sinais de Transformação Prof. Rosa Maria Oliveira
16h00	Coffee-Break	Orador 3: Valores Patrimoniais "do mágico de horizontes" nos anos 20 ao Inventário do Séc. XXI Dra. Ana Gomes (CMA)
16h15	Reabilitação Urbana - abordagens temáticas	Orador 4: 50 perguntas sobre a Avenida - Arq. Tércio Guimarães (CMA)
	Orador 4: Arquitectura e Espaço Público Arq. Paulo Aires (Assembleia Municipal)	Orador 5: A Mobilidade na Avenida Prof. Dra. Margarida Coelho (UA)
	Orador 5: Economia Urbana Prof. Dr. Eduardo Anselmo de Castro (UA)	Orador 6: O Plano de Urbanização da Cidade de Aveiro (PUCA) Dra. Fernanda Quintas
	Orador 6: Projectos de Requalificação Urbana - a experiência do Centro Histórico do Porto - instrumentos de Apoio à Reabilitação Urbana Arq. Rui Loza (Porto Vivo, SRU)	Debate
		11h30
		Coffee Break
		11h45
		Olhar a Avenida - Visita Guiada à Avenida Dr. Lourenço Peixinho
		13h30
		ALMOÇO
		15h00
		Abordar a Avenida sobre diferentes perspectivas Moderador - Prof. Jorge Carvalho (UA)
		Orador 1: A Avenida Verde? - a perspectiva do Comércio Dr. Jorge Silva (Associação Comercial de Aveiro)
		Orador 2: "Catalisadores na Cultura - contacto directo e improvisação" - A perspectiva de um Agente Cultural Dra. Maria da Luz Nolasco (Teatro Aveirense)
		Orador 3: A perspectiva de um Promotor Imobiliário Eng. António Matias
		Orador 4: A perspectiva Urbanística Arq. Pompílio Souto
		Orador 5: A perspectiva do Autarca João Barbosa (JF da Vera Cruz)
		Debate
		17h30
		Apresentação de Conclusões e Encerramento

## Figura P 167 - Seminário “O futuro da Avenida” II

Fonte: CMA

Figura P 167 - Seminário “O futuro da Avenida” II

Fonte: CMA

Com base nesse trabalho, a autarquia produziu o documento de ‘30 princípios de intervenção’ já referido que apresentou publicamente à Assembleia Municipal, com convite a diversas personalidades e movimentos cívicos para apresentarem os seus pontos de vista.

Um segundo marco foi o contributo produzido por cidadãos. Produzido a partir de uma mailing-list, que junta mais de 300 cidadãos de Aveiro, o documento identifica vários aspectos, apresenta uma proposta de visão, princípios, modelos e propostas concretas em termos de operacionalização (instrumentos e métodos).

Assembleia Municipal de Aveiro  
26JUN09

Debate sobre o futuro d'

AVENIDA  
DO  
DR. LOURENÇO  
PEIXINHO

José Mota, Gil Moreira, Raquel Pinho, Pedro Gomes, Tiago Castro, César Costa, Helder Ventura, Zéto Rodrigues, António Moreira, Joaquim Pardo, João Margalha, Cristina Perestrelo, Gláudia Luz, Tânia Oliveira, Luísa Matias, Rosa Rufino, Ana Pereira, Joana Santos, João Vargas e Mário Trilha (grupo de trabalho dos Amigosd'Avenida)

(contributos via mailing-list: João Paulo Cardielos, Joaquim Sousa, Anabela Itacino, Susana Loureiro, Fernando Nogueira, Rogério Leão, Marta Teresa Ramos)

Amigosd'Avenida (blogue) <http://amigosdavenida.blogspot.pt/> (aberto à participação de todos)

Figura P 168 - Princípios de intervenção – propostas dos cidadãos II

Fonte: Amigosd'Avenida

Apesar de publicamente apresentado, este documento não mereceu particular consideração, para além de algumas palavras de circunstância e de aprovação geral.

Após alguns meses de paragem, o projecto recomeça com uma metodologia assente em três fases, o levantamento e diagnóstico, a proposta preliminar e a proposta base.



Dum primeiro momento significativo e interessante passa-se para um segundo com a nova coordenação em que o enriquecimento da proposta e da encomenda é esquecido.

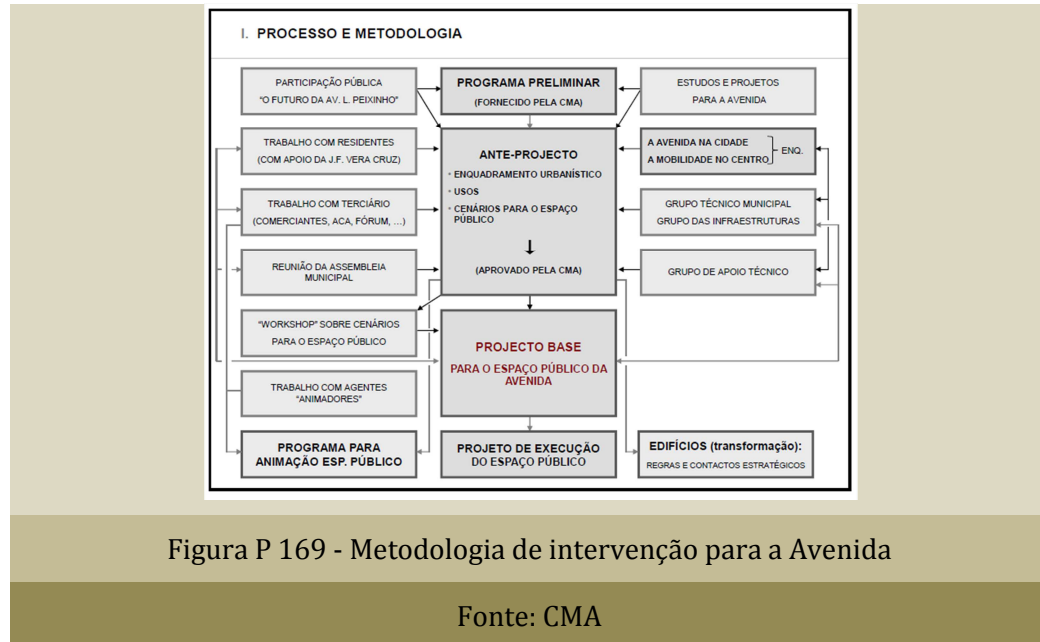


Figura P 169 - Metodologia de intervenção para a Avenida

Fonte: CMA

Da metodologia apresentada importa sublinhar o facto de não ter produzido uma análise crítica ao programa preliminar da autarquia, que continha aspectos positivos e outros mais genéricos.

Um outro aspecto marcante, é a aceitação de uma encomenda, contendo objecto e objectivo, que logo à partida foi considerada como redutora face aos desafios que o exercício tinha de dar resposta.

Ainda assim, o projecto continha vários momentos de avaliação pública, no final de cada etapa, o que foi uma evolução face a outros exercícios. Os marcos metodológicos eram coincidentes com as etapas de participação.

Uma das preocupações sublinhadas pelos entrevistados, refere que apesar destes momentos terem sido importantes, algumas dúvidas de fundo não foram amplamente ou satisfatoriamente resolvidas, como mais tarde se irá explicitar.

A formulação metodológica levantou alguns dilemas quanto aos resultados que a avaliação efectuada em cada etapa gerava, pois não eram explícitas as razões da opção, podendo ter consequências numa menor mobilização em torno do exercício e numa maior dificuldade na sua implementação.

Outro marco relevante foi o início da auscultação dos grupos de interesse em relação ao programa, ao território e aos anseios. Os autores do projecto referiram que "é nesta altura que começam a ler a avenida no quadro da cidade, no potencial que a cidade tem para se reorganizar em torno do centro, a urgência de reforçar o centro". Segundo os autores, o sublinhar desta dimensão territorial alargada foi um contributo para além da encomenda que o exercício e a reflexão produziram.

É a partir dessa reflexão que surgem um conjunto de novas apostas, o projecto do Rossio da ria, do Rossio da estação e a explicitação e o reforço do centro, surgindo

a Avenida como elemento nuclear de ligação, o palco comum destes três grandes projectos.

Como base nas etapas anteriores, e nos estudos produzidos, que mais tarde se explicitarão, foi concluída a primeira etapa o Enquadramento Urbanístico, Grandes Intervenções, Conceitos Base para o Espaço Público - 17.06.2011 .

O esboço da proposta apresentada centrou-se, sobretudo, no ‘arranjo do espaço público’ da Avenida. Contém, também, aspectos muito interessantes e relevantes, quer de forma quer de ambiência urbana, que vão ao encontro de algumas das preocupações atrás manifestadas.

Importa sublinhar as orientações metodológicas presentes para o desenho do espaço público, centradas da identificação de referências para o projecto, na avaliação de potencialidades do território que, com base em debate informado, culminariam no desenvolvimento de propostas para o espaço público



Figura P 170 - Metodologia de projecto do espaço público

Fonte: CMA

Como resultado desta análise surgem três modelos alternativos, um de Boulevard, um de Rambla e um próximo do actual.

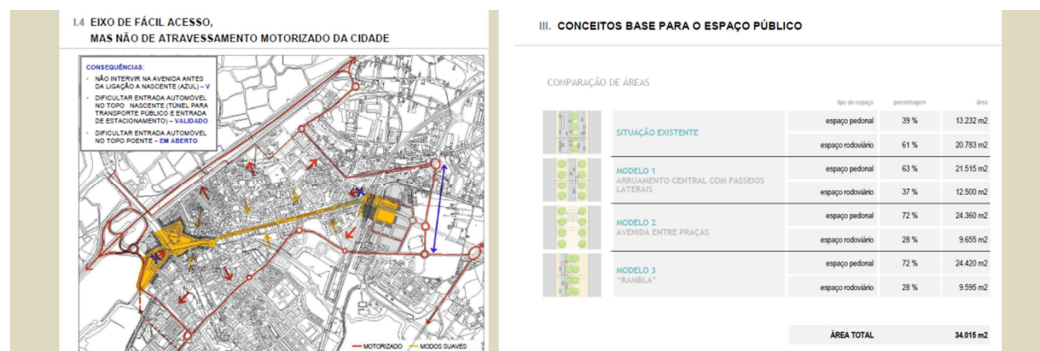


Figura P 171 - Metodologia de projecto do espaço público II

Fonte: CMA

A proposta dos novos Rossios surgiu com objectivos distintos. O primeiro, o de marcar uma nova entrada Poente na cidade. Ainda assim não explicitou as vantagens face à proposta anterior, nem uma avaliação crítica da sua necessidade. Surgiram alguns alertas sobre o impacto na imagem urbana que imagem de chegada na entrada Poente da cidade, pelo ‘efeito de traseiras’ que a proposta considerada poderá, eventualmente, proporcionar. O segundo, o Rossio da Estação, não explicitou devidamente o seu programa, mas tinha a virtualidade de procurar organizar a entrada Nascente da cidade e preparar um novo uso para o túnel sobre a Linha de Caminho-de-ferro.

Por esta altura surgem as primeiras críticas ao projecto, nomeadamente que é demasiado penalizador do uso do carro. Surge uma espécie de desencontro entre as críticas que são feitas ao desenrolar do projecto e a percepção do seu programa inicial, que sublinhava exactamente esta preocupação e que tinha tido um entendimento consensual.

Alguns dos entrevistados referem que houve algum descuido com a contemplação de algumas intenções que os actores estavam a colocar no projecto, o que gerou alguma desmobilização.

Paralelamente, não directamente relacionado com este projecto, a falta de consenso relativamente a outros projectos, nomeadamente, dos anteriormente analisados do PdS, acabaram por ter alguma influência no projecto. Começando por gerar um processo de algum consenso, há depois uma série de acontecimentos que o modificam.

Um outro momento, o Workshop "Utilização do Espaço Público" - 17.06.2011, é um espaço importante de oportunidade de avaliação da metodologia do espaço público, de discussão dos modelos alternativos de espaço público. Apresentaram-se três modelos alternativos e os actores e cidadãos teriam que ajudar os técnicos a escolher e foram apresentadas várias sugestões no desenho de chão e dadas orientações para a animação do espaço.

A metodologia seguida dividia actores por interesses temáticos e propunha que assinalassem os aspectos positivos e negativos de cada uma das alternativas. Em cada uma das mesas, houve posição coerente relativamente às várias propostas (consenso em torno do modelo Boulevard).



### III.3 WORKSHOP

#### IDEIAS MARCANTES:

- PASSEIOS SIMÉTRICOS – “EQUIDADE”, “EQUILÍBRIO”, “EXCESSO”
- FACILIDADE DE ATRAVESSAMENTO PELOS PÉDES – PASSADEIRAS DE NÍVEL
- PERMANÊNCIA COM CRIANÇAS – LOCAIS SEGUROS, EQUIPADOS, JUNTO DE ESPLANADAS
- BICICLETAS – NÃO DEVEM CIRCULAR NOS PASSEIOS.
- EQUIPAMENTO PÚBLICO – FALTAM SANITÁRIOS PÚBLICOS
- PERMEABILIDADE ENTRE AVENIDA E ESPAÇOS ADJACENTES
- AS PRAÇAS COMO ESPAÇOS PRIVILEGIADOS DE ENCONTRO E ANIMAÇÃO

Figura P 172 - Workshop “Espaço Público”

Fonte: CMA, 2012

Contudo, apesar da riqueza do exercício, os resultados desse contributo não foram explícitos ou conhecidos o que, para além do carácter pontual, não gerou o efeito de mobilização desejado, sobretudo, na dimensão intangível do projecto, da animação do terciário e do espaço público, apesar de terem estado presentes vários actores culturais de Aveiro.

Depois deste momento só, um ano depois, surge a versão preliminar do Projecto Base. Houve várias razões associadas a este atraso, desde a falta de disponibilidade financeira, poucos recursos para pôr a equipa a trabalhar e para realizar as reuniões. Não havendo pressão para concluir o trabalho, os técnicos mobilizados iam voltando à sua rotina.

O Projeto Base (Versão Preliminar) é apresentado em 04.05.2012 e, mais tarde, à Assembleia Municipal em 24.10.2012.

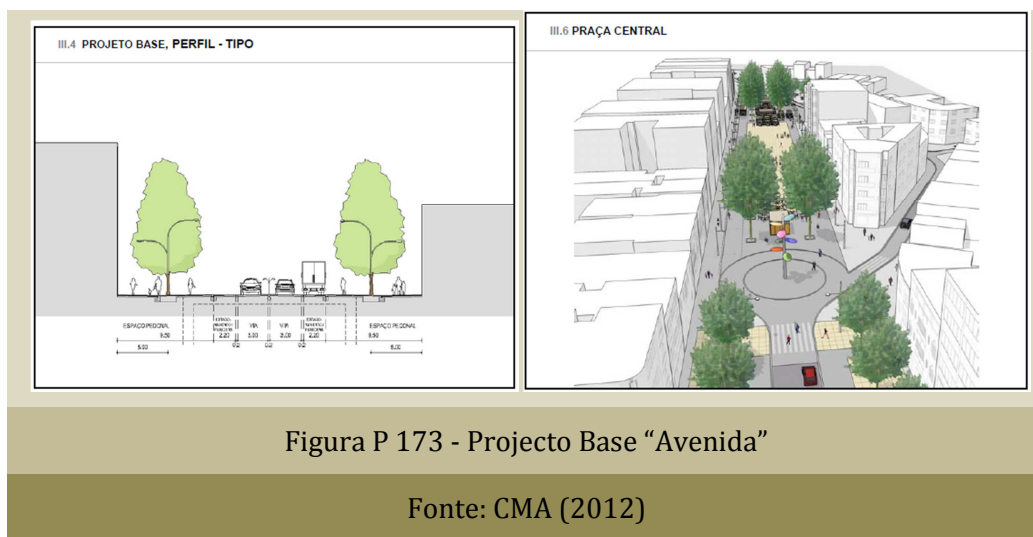


Figura P 173 - Projecto Base “Avenida”

Fonte: CMA (2012)

Perante o propósito central do projecto de “desenhar uma avenida para o peão” surgiram vários receios nomeadamente com o facto deste tipo de apostas na cidade e noutras situações equivalentes (por exemplo da Praça Marquês de Pombal e Rua Direita, encerradas ao trânsito) ter conduzido à degradação urbana e também ao facto deste tornar a cidade mais amigável do peão estar a ser feito de forma demasiado rápida, “de 8 para o 80”, tendo sido sugerido que a transformação se fizesse “de forma gradual e faseada”. Para além disso, houve quem criticasse o modelo proposto pelo contexto económico-financeiro de mercado não ser o adequado, não havendo o tempo necessário para que ele produzisse resultados.

Entretanto, e perante um compasso de espera de alguns meses, é apresentada a proposta final. Surge já num contexto de desmobilização, associado à falta de recursos e de sinais contraditórios quanto à encomenda, em termos de consenso político e das opções de política (a questão dos parques de estacionamento), onde há uma clara contradição entre o que está no caderno de encargos associado a esse concurso e o trabalho proposto, o que vem alimentar o desligar em torno do projecto.

Importa sublinhar que foi equacionado um momento de experimentação de animação do espaço público, que acabou por não ter sido organizado. Tratava-se de um esforço conjunto com o DECA-UA, mas devido à falta de recursos ou de diálogos, um apelo a uma postura voluntarista dos actores envolvidos acabou por se gorar, o que teve um efeito acrescido de erosão de uma das dimensões mais relevantes e carentes do projecto.

A proposta para a Qualificação da Avenida Doutor Lourenço Peixinho - Relatório Final, surge em Abril de 2013. O projecto final continha o projecto base do espaço público, que foi apresentado publicamente, e a normativa para regular a transformação dos edifícios, que ainda está por apresentar.



Figura P 174 - Proposta Final “Avenida”

Fonte: CMA (2013)

No final foi pairando a falta de consenso (neste e noutros projectos), de recursos e de liderança política, sem capacidade de dar orientações para a forma como se poderia vir a fasear e a financiar a intervenção.

O método utilizado pela autarquia neste processo foi uma evolução relativamente ao utilizado noutros contextos, nomeadamente no PdS. Houve um esforço inicial de discussão do objecto, de definição de objectivos, de envolvimento dos cidadãos em diversos momentos da discussão do projecto e a disponibilização de informação atempada e detalhada. Para além disso, criou-se oportunidades para explicar o projecto e ouvir sugestões.

Esta evolução metodológica, deve-se a vários factores. Por um lado, à ideia de que se teria de encontrar uma solução para a Avenida que fosse ao encontro do desejo dos cidadãos. Por outro, a autarquia não dispõe de recursos financeiros, pelo que não tem pressa para executar a obra. Por último, porque foi contratada uma nova coordenação técnica, com outras sensibilidades.

Apesar disso, houve um conjunto de decisões relevantes durante a elaboração do projecto que são particularmente delicadas e podem comprometer o seu futuro, em particular, a decisão sobre as questões da concessão do estacionamento e do abate e plantação de árvores que, provavelmente, não serão utilizadas no projecto final.

Alguns dos entrevistados não reconhecem virtualidades ou inflexões no processo, que tenham diminuído as perversidades iniciais ou que tenham pelo menos criado condições para que o resultado final fosse menos gravoso, do que aquele que começou a desenhar-se a partir de determinado momento.

### **MOMENTOS DE AVALIAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS**

O projecto da Avenida teve uma preocupação metodológica de criar oportunidades de avaliação entre as várias etapas, uma evolução relativamente a anteriores exercícios. Contudo, vários dos entrevistados criticam a concepção inicial do exercício e a definição de objecto e objectivo entendida como parcial e redutora, o que condicionou o restante exercício.

A liderança política deste processo não é muito visível. Apesar dos eventos públicos de apresentação do projecto terem contado com a presença do presidente do executivo, a forma como o projecto foi conduzido mostrou que não havia vontade ou condições para o implementar no imediato. A este propósito é esclarecedor o facto do projecto se ter iniciado em 2008 e em 2009 ter sido o Parque da Sustentabilidade – avaliado anteriormente - que foi objecto da candidatura às Parcerias para a Regeneração Urbana, e não a Avenida, que aparentemente era uma das apostas estratégicas do município.

## **P3. INTEGRAÇÃO, EM CADA ETAPA, DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA (OBJECTO, OBJECTIVO E RESULTADOS)**

### **INTEGRAÇÃO DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA**

Da leitura da documentação é possível concluir que a Avenida tem um papel relevante, que é o de “ligar os dois grandes centros da cidade, o centro do centro (a Ponte Praça e o Fórum) e a Estação”. Ainda assim, não possui hoje as funções âncora que lhe dêem esse estatuto, por isso, se tem vindo a assistir a uma degeneração progressiva do ponto de vista simbólico, turístico, funcional, vivencial, social.

A proposta tinha como filosofia produzir a regeneração desse eixo, apostando “quase exclusivamente na qualificação do espaço público, acreditando que essa mudança possa vir a modificar a geografia económica e social da Avenida”.

A análise da metodologia seguida permite concluir que, apesar de ter havido a preocupação de articular uma dimensão física de intervenção, com uma ligada à dinamização do terciário e animação do espaço público, a segunda dimensão teve uma expressão diminuta e não houve um cuidado particular de as articular.

A questão do plano de chão foi preponderante e valorizada por vários actores, nomeadamente pela Associação Comercial de Aveiro que chegou a desenvolver, por iniciativa própria, um projecto para a Avenida que só intervinha no plano de chão com um plano de obras que incluía o encerramento por um ano da Avenida.

O desenho do território foi particularmente desenvolvido na proposta final de arranjo do espaço público da Avenida. Obviamente que a concepção não gerou consenso, mas ficou claro que resultou dum programa, dum conjunto de objectivos e dum modelo, que foi discutido com os diversos actores.

Houve uma leitura muito centrada na Avenida enquanto infra-estrutura de tráfego a partir da qual a sua dimensão urbanística podia ser modificada. Vários dos entrevistados manifestaram discordância pela opção de redução do carácter da Avenida, entendendo a aposta da pedonalização a 60% como excessiva, uma “alteração radical no funcionamento de uma cidade” e de grande risco.

Apesar de entenderem que a redução da velocidade era importante e que ampliar o espaço pedonal é algo desejável, a proposta de organização espacial foi entendida como exagerada, incomportável para a Avenida, para o seu papel, com risco de uma “embolia urbana”.

Um dos entrevistados, compara este projecto com outras cidades e refere que “difícilmente Lisboa poderia prescindir da Avenida da Liberdade ou o Porto da Avenida dos Aliados, artérias com características semelhantes à da Avenida, com histórias equivalente, produzidas na mesma altura, no início do século, com o propósito de facilitar ligações no centro da cidade antiga e que persistem até hoje com esse papel”.

Ainda assim, alguns referem que o projecto da nova Estação de Caminho-de-ferro “deslocalizou as saídas” e que a cidade não se adaptou a isso, pelo que o projecto teve o mérito ao procurar criar condições de atractividade, de conforto, de uso, num sítio que tem uma centralidade e uma localização excepcional, mas actualmente numa péssima situação. A sua definição contém um esforço relevante para incorporar algumas sugestões, nomeadamente a possibilidade do projecto ser implementado de forma gradual e com alternativas.



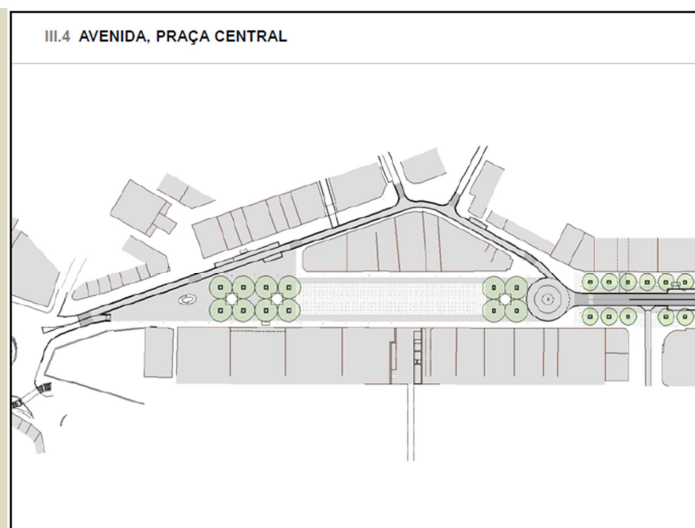


Figura P 175 - Proposta “Praça Central - Avenida”

Fonte: CMA

O projectista auscultado refere que em relação à intervenção no espaço o processo foi muito interessante a vários níveis porque foi “desenhado um modelo de participação para intervir num espaço simbólico da cidade” e acontece num quadro de cruzamento de várias competências técnicas com muita experiência. No que se refere à transformação dos edifícios, a experiência de produção de normativa para regular a transformação dos edifícios foi particularmente útil.

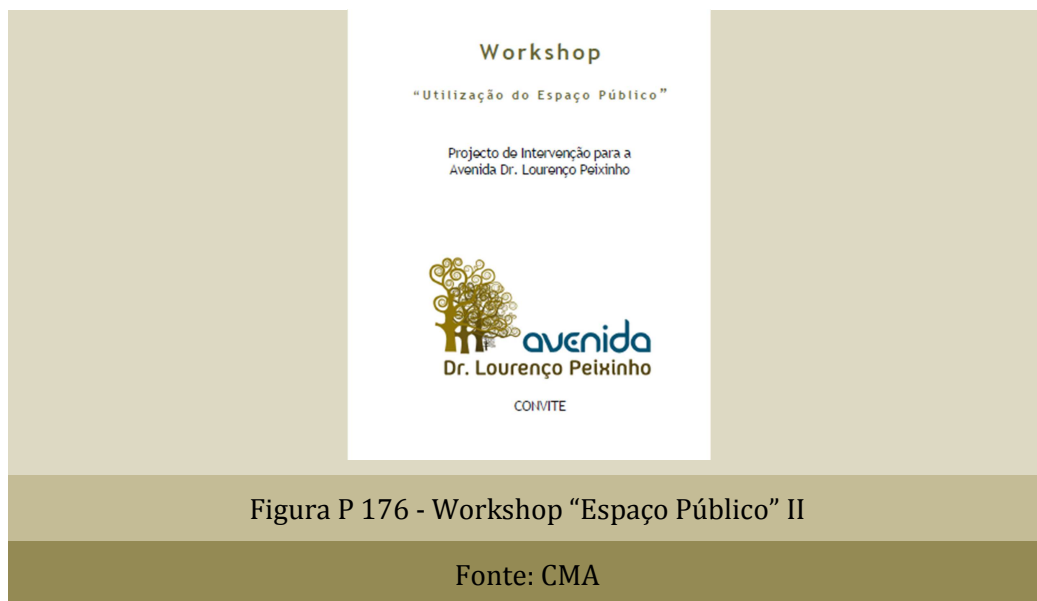
Contudo, esta abordagem foi mal compreendida por muitos dos entrevistados. Vários manifestaram que desde a origem do processo havia um afunilamento do projecto na resolução do problema da infra-estrutura, com pouco cuidado na “questão do movimento, para além do tráfego, mecânico ou velocípede, sem reflexão conhecida sobre espaços de interacção social, espaços de encontro, de conversa ou de fixação”.

Uma outra crítica com a componente material teve a ver com a pouca articulação com planos existentes e aprovados, nomeadamente, a ponte, ignorando o que estava estabelecido no PU Polis no lado nascente da cidade.

A preocupação do ponto de vista físico era “deixar as condições para que a seguir se pudesse concretizar qualquer programa de dinamização que ali encontrasse o contexto favorável para ser desenvolvido”. No fundo, segundo um dos entrevistados, a preocupação era que “a parte física não inibisse qualquer programa que se quisesse lá realizar”.

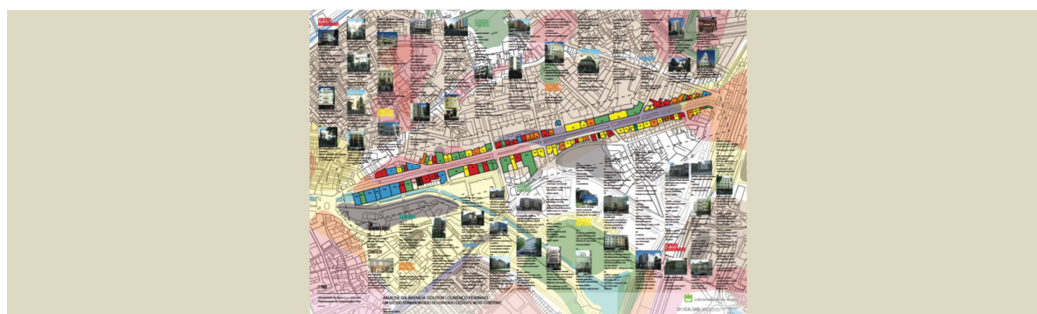
A relação entre a dimensão material e imaterial do projecto foi desequilibrada, em parte devido à falta de perspectiva de avanço do projecto. A leitura imaterial da proposta da Avenida aparece como complemento à qualificação do espaço público e regulamentação dos edifícios e referia-se à “dinamização do terciário”, que como o desenvolvimento do estudo passa a ser “programa para animação do espaço público”.





O workshop sobre “o espaço público” foi um importante embrião de envolvimento dos actores e de construção de um programa de animação do espaço público e de valorização do terciário, articulado com um projecto de espaço público. Estranhamente, esta articulação não foi explorada, tendo servido unicamente para validar a opção relativamente ao espaço público.

A partir deste esforço de mobilização de um conjunto de instituições, sobretudo, agentes culturais, e de tentar desenhar com eles um conjunto de iniciativas que não saiam do papel, foi feito um segundo apelo a investigadores da UA- DECA no sentido de ajudar a desenhar um plano de animação para o espaço público da Avenida e do desenvolvimento de uma iniciativa de experimentação, tirando partido do conhecimento e da investigação produzida<sup>166</sup>.



<sup>166</sup> <http://ria.ua.pt/handle/10773/10281>



Acontece que esta iniciativa gorou-se, por falta de empenho e mobilização, e num segundo fôlego, um programa de animação do espaço público chegou a ser apresentado à Câmara, mas não houve concretização do mesmo por falta de meios.

Por outro lado, o tratamento do terciário, uma das dimensões socioeconômicas mais relevantes, acabou por não ter uma formulação adequada. Uma das explicações poderá estar na dificuldade de mobilização de competências para desenvolver esta tarefa e por alguma indefinição ideológica da maioria que entendia que este envolvimento não era papel da autarquia.

Foi referido por um dos entrevistados, que na equipa essa função de dinamização do terciário seria assumida pela AGIR (associação de regeneração do centro da cidade) que tinha essa missão. O trabalho foi evoluindo nas duas dimensões físicas (espaço público e regulamentação do edificado) e a dimensão imaterial deveria ter aparecido a reboque mas, segundo o entrevistado, tal nunca ocorreu “nunca houve a preocupação de produzir um produto se calhar porque, também, não era a missão, o projecto não tinha essa missão de forma tão declarada como nas outras duas”.

Havia, também, sobre esta matéria um reconhecimento de menor experiência e conhecimento sobre o funcionamento da dinâmica dos agentes do terciário, tendo sido mobilizado o papel dos comerciantes e da ACA. Acontece que o seu contributo esbarra na ausência de “uma estratégia colectiva para as suas acções”. Foi mobilizado o Fórum, que chegou a avançar com uma proposta em que assumiria o compromisso de avançar para o desenho desse programa. Acontece que os hiatos temporais do desenvolvimento do projecto vão gerando desgaste e desmotivação, por falta de uma liderança forte, isto é, de uma participação presente de quem lidera o processo.

## COERÊNCIA DA INTEGRAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS

O tratamento do espaço público é condição necessária mas não suficiente para que uma intervenção tenha sucesso. Acontece que este equilíbrio não foi bem conseguido no projecto, seja por uma desigual mobilização de esforços, seja por um enfoque dirigido sobretudo para as áreas com maior experiência, mais tradicionais.

Houve outras falhas na identificação dos edifícios âncora, por exemplo, a experiência Oita. Um grupo de cidadãos lançou um desafio aos donos do Oita, no

sentido de encontrar um programa, de condições de atracção. Do ponto de vista imediato o Oita era, porventura, uma das peças mais importante na Avenida, em termos de animação urbana e de atracção de funções. Constituía um edifício disponível, barato, num estado não muito degradado e que podia ter um papel de magnete funcional da Avenida.

A encomenda estava sobretudo centrada na redução do trânsito de passagem, aumentar a dimensão do espaço para o peão e reduzir a dimensão do espaço para o automóvel. A terceira dimensão, da animação do espaço público, acabou por nunca avançar.

As duas dimensões mais desenvolvidas ocorrem porque havia experiência na equipa e era uma tarefa possível de concretizar no prazo da encomenda - nove meses. O desenvolvimento da terceira dimensão dificilmente cabia no calendário, o que não foi entendido como “um problema porque aquela encomenda não tinha o mesmo objectivo de produzir o tal produto final e fechado”.

Em consequência, o projecto ficou desequilibrado, não mobilizou dinâmicas socioeconómicas, e mesmo a opção territorial, não foi consensual politicamente, talvez perturbada pelo contexto. Os actores envolvidos não compreenderam a importância de corrigir o carácter de atravessamento, de evitar o atravessamento, que aliviaria a Avenida da perturbação da dinamização comercial. Não foram suficientes explicados os ganhos de valorização do atravessamento transversal. Por outro lado, o arrojo da aposta viária, exigiria uma aposta inicial no tratamento do carácter da vida habitacional, comercial e de serviços, do ponto de vista programático dum grande arrojo, naquilo que era a colocação de funções.

Em síntese, foi opinião consensual que o problema de partida foi que a equipa coordenadora aceitou uma encomenda desajustada e que isso trouxe consequências negativas num desenvolvimento desequilibrado do projecto.

#### **P4. MOBILIZAÇÃO, EM CADA ETAPA, DE INFORMAÇÃO QB**

##### **RECOLHA DE INFORMAÇÃO (MÉTODOS, FASES E CONTEÚDO)**

A recolha de informação foi produzida em resposta a uma encomenda que continha algumas fragilidades já apontadas, muito centradas na dimensão material do objecto, do conceito físico de território. Nesse sentido a análise produzida à forma de recolha e ao tipo de informação reflecte o facto da proposta de intervenção na Avenida ter sido suportada por um caderno de encargos que tinha um alcance (temporal e programático) limitado.

Tendo em conta o envolvimento da Universidade no exercício, vários dos entrevistados mencionaram que havia a expectativa de que os resultados deste exercício gerariam a produção de conhecimento que fosse “repercutível, apropriável de modo sistematizado porque senão, não se percebe o porquê do envolvimento da instituição Universidade neste processo”. Alguns dos ouvidos referem que desse ponto de vista, o modo como o desenvolvimento do processo se deu e a sua concretização final, pareceu que ficou aquém das expectativas.

Um primeiro momento de recolha de informação foi gerado por um levantamento do edifício e por um inquérito aos residentes que permitiu conhecer o perfil funcional da Avenida.



Figura P 178 - Levantamento funcional da Avenida

Fonte: CMA

A informação foi recolhida de forma sistemática e exaustiva mas centrada, sobretudo, sobre o uso e ocupação das fracções. Resultou deste trabalho um retrato relevante sobre a dimensão quantitativa do objecto, mas pouco relevante em termos das dinâmicas. Teria sido pertinente conhecer com mais detalhe, por exemplo, a dinâmica dos comerciantes e dos agentes do sector cultural e criativo.

No caso dos pequenos comerciantes, não há informação disponível sobre hábitos de consumo, estratégias comerciais e mercado imobiliário (áreas disponíveis, preços e condições de utilização). Investigação, entretanto, produzida (Paiva, 2012) permitiu perceber melhor a realidade. As grandes superfícies, como o Fórum, têm informação detalhada sobre essas dinâmicas e desenvolvem acções melhor informadas.

Num artigo produzido pelo autor desta investigação, designado “O Quarteirão Cultural da Avenida” e publicado no Diário de Aveiro no arranque do trabalho<sup>167</sup>, foi referido que ali foi identificado um emergente conjunto de actividades diversificadas, qualificadas e inovadoras (de produção e consumo cultural e da área das TICE), para além de um enorme potencial oferecido pelos espaços construídos e não construídos de fruição cultural, em particular, os Edifícios da Capitania/Estação, o projecto Performas/T. Avenida e as três escolas de música, para além de outros existentes na envolvente imediata (Projecto Encontra(arte) da Rua Gravito/Alberto Soares Machado; o Museu da Cidade e o (futuro) Museu Arte Nova; o Mercado Negro e bares da Praça do Peixe).

<sup>167</sup> <http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/280.html>



Figura P 179 - Quarteirão cultural da Avenida

Fonte: Autor

Do conjunto dos recursos identificados (Figura P178), era possível identificar “recursos de excelência, que projectam o nome dos seus protagonistas a nível nacional e internacional”, constatando que “a cidade e a comunidade aveirense não têm sabido aproveitar convenientemente estas dinâmicas e coordenar as sinergias entre os vários projectos/programações”. Era sugerido que a cultura e a criatividade se pudessem tornar num sector vital para a afirmação económica e social de Aveiro e que a Avenida e a área envolvente se podiam tornar num laboratório inovador da aplicação do conceito de “Quarteirão Cultural” (Comedia, 1991), um espaço urbano que tem na função cultural o seu principal elemento mobilizador.

Contudo, apesar do tema ter sido objecto de investigação recente<sup>168</sup> o assunto não mereceu especial destaque no âmbito do projecto.

Do ponto de vista da mobilidade, foi usado um estudo produzido pela equipa que estava a elaborar o Plano de Mobilidade para o município, que forneceu as informações detalhadas, em particular, a justificação para a proposta de mobilidade, que previa uma redução drástica do trânsito de atravessamento.

Esta proposta revelou-se, mais tarde, como a de mais difícil aceitação, tendo sido referenciado pelos entrevistados que a proposta de anel viário norte da cidade carecia de um melhor fundamentação e que o fecho do acesso pelas pontes e a não explicitação da mobilidade para a estação, não foram devidamente esclarecidas, o que gerou alguma dificuldade na aceitação da proposta.

Ainda assim, foi também sublinhado que tendo em conta o facto de a encomenda reforçar a importância do carácter simbólica e pedonal da Avenida, teria sido importante obter dados sobre a mobilidade pedonal e traduzi-lo espacialmente, o que veio a acontecer mais tarde no âmbito de outro projecto promovido pela Associação Comercial de Aveiro.

<sup>168</sup> «Regeneração urbana e quarteirões culturais», Castro, T, 2012. <https://ria.ua.pt/handle/10773/8394>

## II.2 ORGANIZAÇÃO DA CIRCULAÇÃO NO CENTRO DA CIDADE

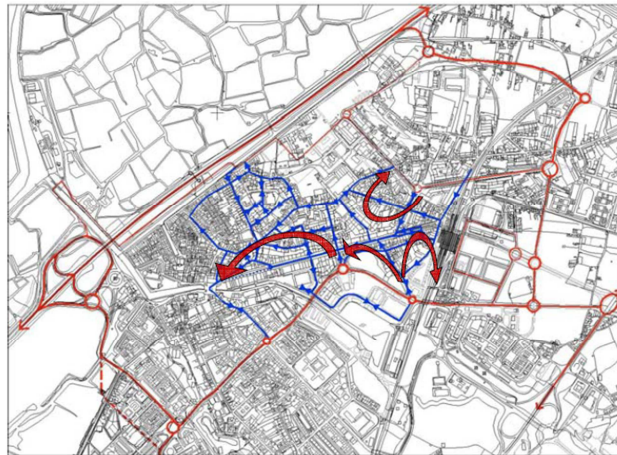


Figura P 180 - Organização da circulação no centro da cidade

Fonte: CMA

Para além disso, foi encomendado ao DAO da Universidade de Aveiro um estudo sobre o vento, impactos do sistema de circulação rodoviária na concentração de poluentes, em zonas residenciais ou nos equipamentos para as crianças e para as pessoas, e implicações do edificado no conforto urbano.

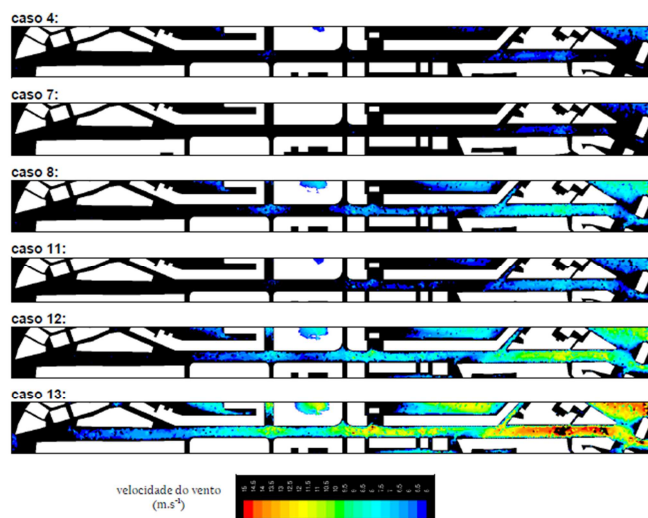


Figura P 181 - Estudo sobre conforto climático na Avenida

Fonte: CMA, DAO-UA



Outra dimensão relevante da pesquisa de informação foram os modelos de cenário de espaço público que os cidadãos foram convidados a imaginar viver para se pronunciarem sobre as suas preferências.

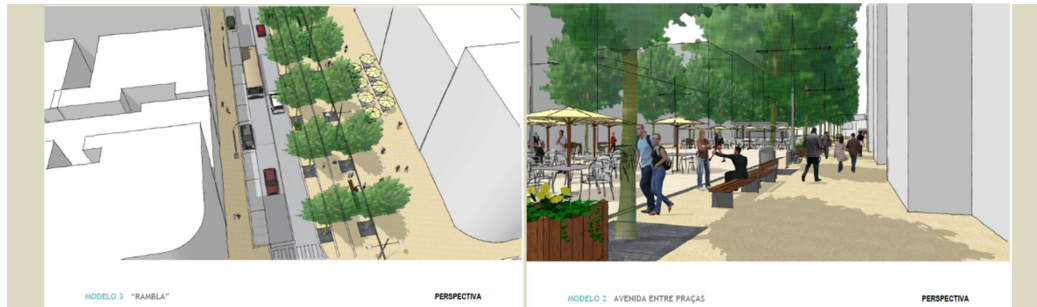


Figura P 182 - Proposta “Espaço Público”

Fonte: CMA

Com base nesses modelos, foi gerado um conhecimento interessante sobre as dinâmicas de uso da Avenida, produzido pelos actores, mas cujo conteúdo não gerou propostas ou dinâmicas.

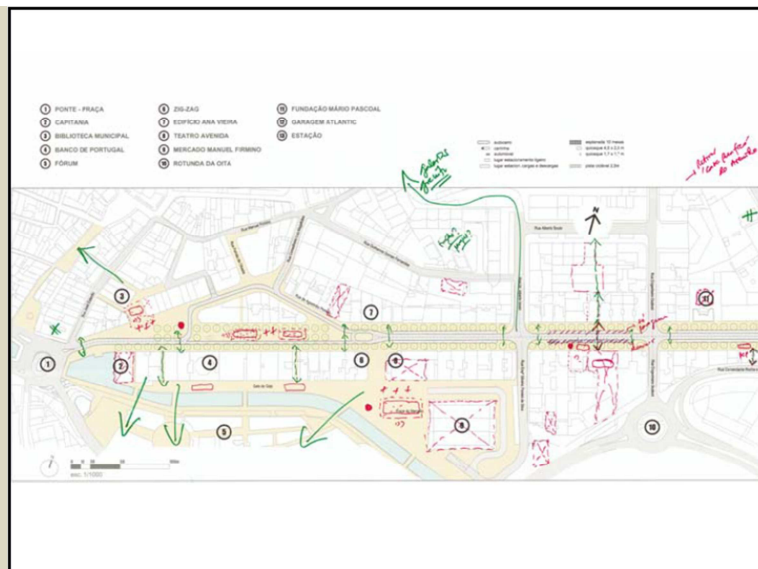


Figura P 183 - Sugestões de animação do “Espaço Público”

Fonte: CMA – workshop Espaço Público

Para além disso, houve estudos relacionados com a mobilidade ciclável, perfis viários (mais do que dinâmicas de uso) e da arborização, identificação do tipo de espécies de árvores, que foram produzidos com a colaboração do Departamento de Biologia da UA, assim como, a colocação e mobiliário urbano em locais estratégicos.

Estranhamente, algumas das competências atrás referidas relacionadas com o design e TICE não foram mobilizadas para qualificar as propostas e para as internalizar, sendo um exemplo da dificuldade em articular as dimensões material e imaterial, atrás explicitada.



Figura P 184- Proposta de mobilidade ciclável e arborização

Fonte: CMA

O estudo foi desenvolvido, em alguns temas, até à escala do projecto, em particular, no que concerne aos sistemas de infra-estruturas de água, águas pluviais, gás, saneamento e telecomunicações, com a criação de áreas técnicas. Uma vez mais, também aqui, a utilização de conhecimento gerado na UA relacionado com a construção sustentável que, por exemplo, estava a ser produzido no âmbito do PdS, não foi devidamente utilizado.

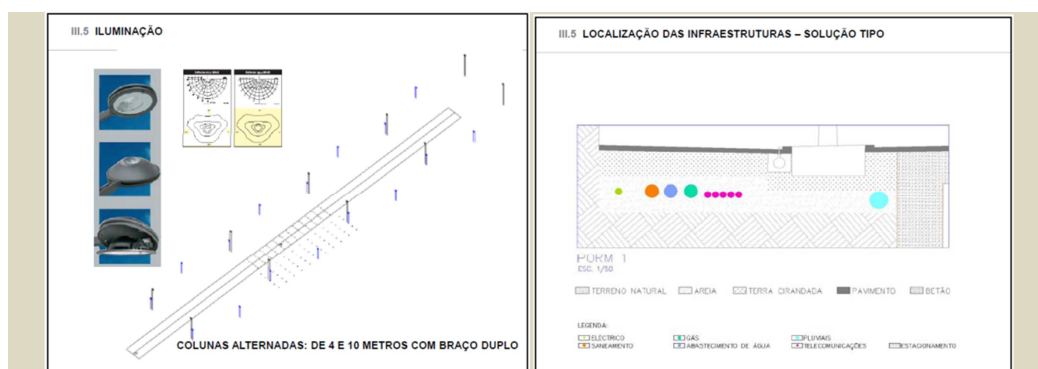


Figura P 185 - Proposta de infra-estruturação da Avenida

Fonte: CMA

Por último, houve outro tipo de informação relevante que o estudo gerou, nomeadamente, as questões geomorfológicas, do subsolo da Avenida, que mostra que existe uma grande quantidade de estudos e de abordagens já existentes sobre a Avenida, quer na Universidade, quer na Câmara, que permitiram concluir que



não é possível construção sem um agravamento do custo (triplo do preço para ir buscar solo firme devido à existência de um lençol de água).

Uma das conclusões que é possível retirar deste esforço de recolha de informação, é que ela foi produzida de acordo com uma encomenda parcial, muito centrada no objecto físico, e em muitos domínios, a recolha de informação não conseguiu produzir essa articulação, isto é, nas dimensões de articulação material/imaterial esse trabalho não foi conseguido.

### **RECOLHA ADEQUADA EM CADA ETAPA E CONSEQUÊNCIAS**

A análise dos documentos e a auscultação permite concluir que não foi mobilizada a informação suficiente (qb) em cada etapa, ou que foi mobilizada informação sobre uma parte do problema.

Um dos entrevistados refere que, em termos de recolha de informação e sistematização era a adequada para fazer um projecto banal, como o que fazem os gabinetes de consultoria, não o que é suposto uma Universidade fazer.

Foi criticada a falta de preocupação com a recolha de informação de natureza não física formal, que poderia ter levado a produzir conhecimento em áreas diferentes daquelas que foram tratadas no projecto porque teria outras preocupações bem mais bondosas do que este. Houve uma visão enviesada e redutora da equipa do projecto, que conduziu a uma diminuição daquilo que poderia ser a recolha e sistematização de conhecimento necessário.

As fragilidades de informação (ou de disponibilização de informação), por exemplo, sobre o cadastro, mostraram que aquilo não era para fazer. Na altura percebe-se que não há tempo, nem disponibilidade de recursos para levar isto até ao fim.

## **P5. DISTINÇÃO, EM CADA ETAPA, ENTRE O ESSENCIAL E O SECUNDÁRIO**

### **RELEVÂNCIA DO CONTEÚDO DA ENCOMENDA**

A encomenda deste exercício centra-se em conteúdo de grande relevância, por se tratar da regeneração urbana do principal eixo da cidade. Acontece que a forma como se responde a esse desígnio e as prioridades inicialmente definidas, geraram algum menorização do objecto e objectivos.

A opção principal centrava-se no desenho do espaço público e na produção de normativa de forma urbana, o que revela uma opção de intervenção, de selecção de objectivos de intervenção. Alguns dos elementos da equipa de coordenação entrevistados, referiram que esta aposta poderia permitir iniciar outros esforços de regeneração do edificado e de introdução de novas funções, que ocorreriam a partir deste primeiro esforço.

Como foi referido por alguns actores, havia, no entanto, outras formas de olhar para o problema de partida e outras prioridades. Isso implicava “um outro enquadramento, uma outra postura, outro conhecimento, outro envolvimento dos cidadãos”.

A dimensão imaterial não é essencial porque se debate sobre um entendimento do que deve ser o papel do Estado e do planeamento do território, uma visão mais conservadora, criada de condições e não de mobilização dos actores, mais tradicional e centrada no que é a criação de condições infra-estruturais, havendo um refúgio no que é a postura tradicional do planeamento.

Não deixa de ser estranho que a equipa tenha na sua constituição um dos coordenadores do primeiro plano estratégico, mas que isso não tenha conduzido a outra prioridade na consideração da encomenda e do seu desenvolvimento, podendo tal ficar a dever-se a uma menor disponibilidade para o acompanhamento do exercício.

### **RELEVÂNCIA NO DESENVOLVIMENTO DA ENCOMENDA E CONSEQUÊNCIAS**

A definição dos três objectivos é feita por proposta da coordenação técnica em resposta a preocupações de eficácia para o tempo sugerido para a operação, nove meses.

A definição já foi considerada parcial e insuficiente para responder aos problemas da Avenida. De entre os três, espaço público, regulação do edificado e animação do terciário, é feita uma priorização de acordo como o que a Câmara e a equipa técnica de coordenação entendem ser as áreas onde a autarquia pode ter maior dinâmica, por ordem descendente de capacidade de intervenção, ou seja, em primeiro lugar o espaço público, onde a autarquia é a única a intervir, no edificado onde está dependente do mercado, mas pode regular os actores privados, e a dinamização do terciário e do espaço público onde está sujeita à vontade e criatividade dos actores.

O desenvolvimento da encomenda centra-se sobre uma das dimensões, que sendo essencial é parcial.

A concepção do espaço público foi, particularmente, relevante e saudada por muitos, em especial o perfil amplo. No que se refere à “apropriação do espaço público”, as propostas ficaram “aquém de sugestões bastante mais interessantes, alargadas, do ponto de vista da forma e do conceito, apresentadas no seminário, nomeadamente, na consideração de programas funcionais âncora, que não tiveram aprofundamento” (por exemplo, a valorização do edifício do Banco de Portugal com um programa ligado às artes e cultura, nomeadamente, ao livro).

A questão da circulação viária sendo relevante, e entendida como prioritária, não teve explicação adequada, nem proposta de implementação gradual ou experimental. Sendo uma proposta tão radical, carecia de um consenso mais forte ou explicação. Foi esta uma das principais razões para o projecto não ter sido implementado, pois dentro da maioria política foi mal aceite.

Estas discontinuidades evidenciam uma menor capacidade de intermediação política, um contexto político e cívico de alguma descrença, alguma dificuldade de diálogo da equipa autora do projecto.

Segundo os entrevistados, ao longo do exercício na tomada de decisões, a opinião dos peritos foi prioritária e determinante, ou seja, apesar de ter havido um conjunto de princípios que estão reflectidos no programa que a parte política quis garantir que eram cumpridos, houve total liberdade para que fosse feita a auscultação e esta fosse integrada no projecto coordenado pelos peritos. Em

momento algum, se contrariou a opinião dos peritos, sempre que se percebeu que eles estavam a procurar aquilo que ouviam.

Há um conjunto de opções projectuais cuja prioridade é discutível, e não foi suficientemente fundamentada, designadamente, a praça central, a intervenção a poente ou a nascente do túnel e a opção do túnel.

A proposta da praça central é importante e relevante, contudo, desconhecem-se os mecanismos de sustentação da opção, os modelos que a inspiram, as formas de ultrapassar os inconvenientes que surgiram em propostas de carácter semelhante mas que não correram bem. Não foi feito um esforço particular de identificar referências que sustentassem algumas das propostas do projecto, apesar de um esforço produzido pela coordenação para apresentar experiências (antes e depois). Ainda assim, regista-se o carácter experimental ou flexível de algumas das propostas.

Sobre o túnel e a zona nascente da estação de caminho-de-ferro, o projecto tem uma história, também, de participação pública e a desconsideração da participação pública na sua execução, tem sido criticada por aquilo que introduziu de tráfego de atravessamento. A proposta de desactivação e de passar a funcionar como zona de acesso a estacionamento, do ponto de vista do investimento público é uma opção que foi considerada “radical e discutível”.

Relativamente à proposta do segundo Rossio, na zona nascente da Estação de Caminho-de-ferro, é preconizada como uma operação necessária para garantir a sustentabilidade económica da operação. Foi criticada a coerência face aos problemas identificados na Avenida de desertificação. A abertura e uma nova frente de dispersão, de desenvolvimento da cidade, foi considerada contraditória, geradora de concorrência directa com aquilo que deveria ser um mecanismo de renovação da Avenida, hipóteses geradas e potenciadas pelo próprio projecto.

Em síntese, a distinção entre o essencial e o secundário ao longo do exercício, em cada uma das etapas, foi condicionada pela definição da encomenda inicial parcelar.

## **P6. ARTICULAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO (ENCOMENDA, ESTRATÉGICA, OPERATIVA) E A ACÇÃO**

### **COERÊNCIA ENTRE OBJECTIVOS, CONCEPÇÃO E ACÇÃO**

O projecto para a Avenida visou estabelecer um quadro de referência para a resolução dos seus principais problemas e de valorização das suas potencialidades, procurando, com esse exercício, ganhar as pessoas, as comunidades e os demais actores para as diferentes propostas, numa lógica contínua no tempo, contribuindo para responder às suas necessidades, anseios de curto e médio prazo e estimulando novas formas de apropriação e uso do espaço pelas gerações actuais e futuras.

A análise da coerência entre a motivação inicial e a definição dos objectivos (trinta princípios objectivos) revela algum afastamento face aos desafios que a encomenda inicial colocava e que se agravaram com a passagem aos três objectivos, nomeadamente, o seu carácter menos holístico, muito centrado no

planeamento da infra-estrutura, com um esforço reduzido na sua animação e vivificação.

Foi mencionado por alguns dos entrevistados, que a equipa se limitou a responder à encomenda produzida, quando tinha à sua disposição conhecimento e experiência para a poder melhorar potenciando, assim, o seu resultado. Este facto era tanto mais relevante, quanto era a UA que estava por detrás da sua concepção.

A relação entre objectivos e concepção permitiu perceber que houve uma enorme coerência, mas que fica penalizada pelo foco excessivo no espaço público e na arquitectura urbana.

Alguns apontaram uma certa “desqualificação quer da identificação do problema, quer do seu âmbito, quer da natureza da resposta de que ele carecia”. É contínuo o processo de afunilamento, do âmbito, da reflexão e da resposta.

A coerência entre o projecto e a visão global de cidade deixou dúvidas, nomeadamente, no que concerne à mudança radical do papel da Avenida no contexto urbano, e à relação com o sistema de mobilidade, nomeadamente, a ligação Norte através do Canal de S. Roque, “sem perfil para assegurar o papel relevante na hierarquia viária da cidade”.

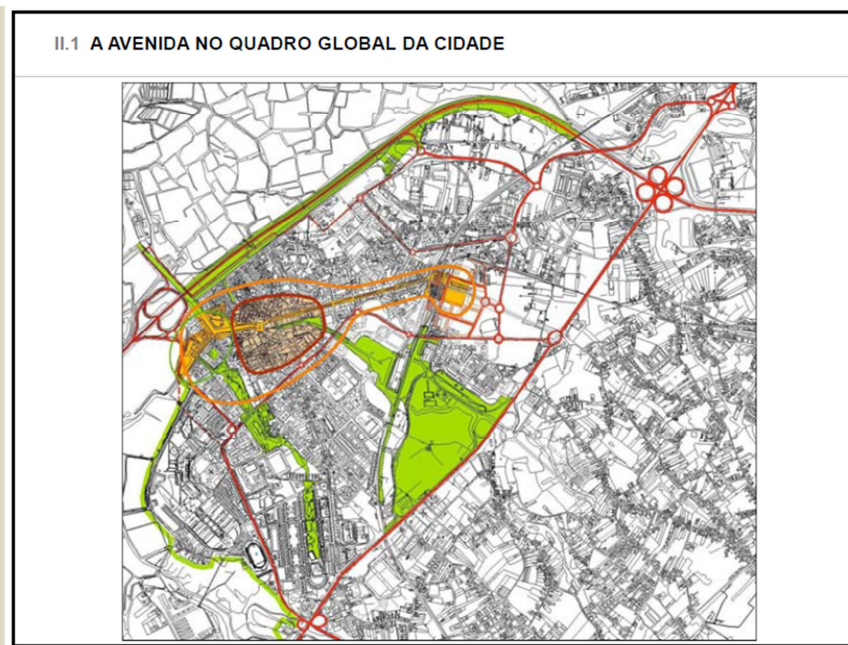


Figura P 186 - Avenida no quadro global da cidade

Fonte: CMA

Um dos entrevistados refere que este “processo foi perverso no modo como não conseguiu ganhar os cidadãos e a comunidade para uma outra leitura da cidade, para os seus problemas”, criando um “imaginário diferente do que podia ser a avenida”, tendo “desbaratado reconhecimentos públicos e científicos daquilo que devia ser o papel duma instituição universitária e de uma Câmara que está ao serviço dos seus cidadãos”.



Figura P 187 - Projecto Base – Visão Global

Fonte: CMA

Outros apontaram incoerências metodológicas que resultaram do facto do projecto ter sofrido intervalos, que vieram quebrar uma sequência de trabalho e desmobilizaram alguns esforços que acentuaram o desequilíbrio do projecto, nomeadamente, no seu terceiro desígnio sobre a animação do terciário e espaço público.

Também foi referida alguma coerência entre as propostas e o contexto legal de planeamento, em particular o facto do Plano de Urbanização Pólis ter sido desconsiderado, “dando a impressão que não havia passado”.

Outro aspecto que revela alguma inconsistência das propostas face ao contexto económico e financeiro, decorre do projecto ter sido demasiado radical e ambicioso, não tendo aprofundado a hipótese de uma intervenção gradual ou de pequenas intervenções cirúrgicas, que fossem induzindo algumas das mudanças desejadas.

No final do projecto foram tomadas pela autarquia decisões que contrariam o projecto - a construção dos parques de estacionamento – que permitem concluir que o debate não foi suficientemente desenvolvido e informado e que os resultados não foram devidamente assimilados pelos responsáveis.

## CONSEQUÊNCIAS

O projecto da Avenida foi um exercício longo, com uma duração de mais de cinco anos, que criou muitas expectativas, nomeadamente, porque este sendo a “Avenida central” é uma das áreas mais degradadas da cidade.

O sentimento de frustração revelado por grande parte dos entrevistados tem a ver com o entendimento de que o exercício partiu de uma encomenda parcial, face à expectativa e às necessidades sentidas. Sendo profundo o processo de degradação da Avenida, quer ao nível do espaço público, edificado, funções e vivências, esperava-se que a metodologia fosse mais assertiva e holística, com um quadro de objectivos mais ambicioso, tanto mais que a sua coordenação cabia a uma entidade e a profissionais com enorme prestígio e capacidade técnica e científica.

O resultado espelha uma encomenda que cumpriu, em grande parte, o que estava programado, mas que não foi para além disso, e essa era a expectativa existente, que se fosse para além da concepção de um projecto do espaço público, o que se traduz num segundo problema, que é a natureza do objecto encomendado.

Acresce dizer que, tratando-se de dinâmicas sociais e económicas pesadas, que estão em regressão há anos registou-se, também, o entendimento de que o prazo da encomenda – nove meses – era muito reduzido, pois o que era necessário era um processo de planeamento, um conjunto de esforços (e instrumentos) de planeamento coerentes e alinhados no tempo, e isso, pressupunha um envolvimento técnico e político que acabou por nunca existir, quer pela intermitência do carácter estratégico da operação, substituída pelo PdS, quer pela falta de empenho político do Executivo.

Associado a este menor envolvimento há, também, um factor relevante mencionado numa das reuniões da Comissão Técnica de Acompanhamento, que é o entendimento ideológico do papel da autarquia enquanto dinamizador das acções de planeamento, mobilizador dos actores e estimulador de dinâmicas, que não tinha eco no contexto político-partidário que geria a autarquia.

Por todas estas razões, existe no final do projecto uma sensação de desconforto com os resultados finais, que se traduziu no facto dos produtos finais<sup>169</sup> não terem sido aprovados politicamente.

---

<sup>169</sup> [http://www.cm-aveiro.pt/www/templates/tabtemplate.aspx?id\\_class=2730&TM=2730&SelectedTab=36215](http://www.cm-aveiro.pt/www/templates/tabtemplate.aspx?id_class=2730&TM=2730&SelectedTab=36215)

### **7.5.3. ANÁLISE FACE AOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PARTICIPAÇÃO**

## **P7. REFORÇAR O PAPEL DOS ACTORES NAS VÁRIAS ETAPAS DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

### **ACTORES QUE INTERVIERAM E EM QUE ETAPA**

#### **IDEIA GERAL**

Comparativamente com o exercício do PdS, este processo assumiu, no arranque da sua segunda etapa, um cuidadoso envolvimento dos actores conduzido pelo promotor e com o apoio da equipa de coordenação da UA, fundamentado na selecção cuidada dos actores, na criação de momentos e de plataformas específicas para a participação, cujo resultado foi, no entanto, prejudicado pelo contexto de desconfiança em que o exercício se desenvolvia, pela forma como a encomenda foi produzida e como no seu desenvolvimento não foram tidos os devidos cuidados, como atrás foi referenciado.

#### **ACTORES PROMOTORES**

Os actores promotores tiveram uma dupla constituição, autarquia, liderada uma vez mais pela assessoria técnica do Executivo, e sem a participação próxima dos decisores políticos, e coordenação externa, constituída pela UA. O seu papel era distinto. O primeiro, assegurava o acompanhamento institucional, a ligação aos actores e o segundo, a coordenação técnico-científica.

Do ponto de vista político não houve acompanhamento próximo do processo de participação, o representante máximo não tinha um papel activo e em muitos momentos ou não apareceu ou após palavras de circunstância ausentava-se. Os momentos de participação foram exclusivamente liderados pela equipa técnica, seja da UA, seja da assessoria política.

A equipa técnica da autarquia foi muito diversificada e teve uma liderança técnica e operacional que era reconhecida e esteve presente publicamente, dando a cara pelo projecto.

A escolha da equipa técnica externa, coordenada pela UA, foi feita tendo em atenção o contexto de enorme crispação cívica que existia em torno do PdS, e como forma de fundamentar melhor o exercício e legitimar as opções e de o “proteger perante as críticas externas”, porque elas eram suportadas por uma “instituição inquestionável”. O papel da coordenação técnica externa favorecia também um mais fácil diálogo com os actores.

Como referido anteriormente, o grau de maior envolvimento político mencionado por vários actores, esteve limitado ao “entendimento ideológico do Executivo face ao seu papel mediador e dinamizador”, o que perturbou um mais aprofundado desenvolvimento do exercício.

A falta de acompanhamento político do exercício foi patente na forma como o executivo teve dificuldade em consensualizar o projecto dentro da sua maioria política e como fez aprovar propostas sectoriais que entravam em colisão com a proposta aprovada, o que levou a que o coordenador do projecto apresentasse publicamente a sua insatisfação.

## ACTOR DETENTOR DO CONHECIMENTO, INFLUÊNCIA OU TUTELA

Do conjunto de actores envolvidos, a ACA teve um papel particularmente activo, pois mesmo antes da Câmara ter despoletado o processo, promoveu a elaboração de um estudo urbanístico para a Avenida. Para além disso, tendo em conta a importância dos resultados para a actividade dos comerciantes, a associação, na pessoa do seu presidente, Jorge Silva, teve um papel essencial na dinamização dos seus associados para que se envolvessem no acompanhamento da concepção do projecto para que este 'criasse condições para melhorar a atractividade comercial'.

Um outro actor que acompanhou de perto o exercício foi a Junta de Freguesia da Vera Cruz, através do seu presidente, João Barbosa, que apoiou a realização dos inquéritos, acompanhou o exercício e ajudou a promover sessões de debate junto dos residentes.

Vários investigadores da UA participaram, quer enquanto promotores de estudos específicos, pro exemplo Carlos Borrego, coordenando estudo sobre os ventos na Avenida, quer dando o seu contributo geral à equipa e à comissão técnica, quer ainda na organização de actividades relacionadas com a animação do terciário, que entretanto não tiveram continuidade.

Para além dos membros da UA, outros membros de organizações locais participaram na Comissão de Acompanhamento, nomeadamente, do NAV, alguns deles mantendo uma posição muito crítica relativamente ao desenvolvimento do projecto.

Os actores políticos locais tiveram um papel relevante, tendo funcionado como os maiores críticos ao projecto. Um dos membros da Assembleia Municipal, apoiante da maioria que suportava o Executivo, Paulo Anes, tomou posições muito críticas relativamente às opções projectuais (sobretudo, a redução da mobilidade de passagem), o que de algum modo foi revelador da incapacidade política da liderança do Executivo para dialogar com os seus próprios apoiantes.

## ACTOR QUE EXPRIME OU É PORTADOR DE NECESSIDADES

Os actores cívicos tiveram neste projecto um papel mais sóbrio mas, igualmente, crítico, em particular, no que que concerne à natureza da encomenda. Produziram vários documentos escritos, alguns deles tornados públicos. Pelo facto de ter havido um interlocutor que mostrou uma maior abertura para o diálogo, a discussão foi produzida nos palcos criados pela autarquia.

Para além disso, no seio de alguns dos movimentos - pelo menos no seio dos Amigosd'Avenida - a posição face ao projecto não teve um entendimento semelhante - o que fez com que algumas posições públicas fossem mais comedidas.

## ACTOR EMPREENDEDOR DE ACTIVIDADES

Para além dos comerciantes, já atrás referidos, os actores socio-culturais foram convidados à participação em vários momentos mas, sobretudo, na dinamização do espaço público realizado no Workshop, mas que tendo sido um acto pontual, não gerou um contributo aprofundado e prolongado no tempo.

## ACTOR DETENTOR DA PROPRIEDADE E PROMOTOR IMOBILIÁRIO

Pese embora a relevância do seu contributo, os proprietários mantiveram-se estranhamente ausentes do processo, provavelmente, porque não foram criados os adequados palcos para sua auscultação e mobilização.



## ACTOR DIFUSOR DE INFORMAÇÃO

Os media locais deram um significativo destaque ao desenvolvimento do projecto, mas pelo facto da autarquia ter criado espaços de auscultação, não tiveram o protagonismo do caso anteriormente referenciado do PdS.

## COMO FOI SUSCITADA A PARTICIPAÇÃO E EM QUE PALCOS

O projeto teve vários momentos distintos de participação, desfasados no tempo, que produziram resultados diferenciados e, de certo modo, contraditórios.

O primeiro momento, foi o Seminário - Participação Pública ("O Futuro da Avenida Dr. Lourenço Peixinho"<sup>170</sup>), que teve como objectivo "qualificar e contribuir para uma participação pública mais qualificada e consequente". Para o efeito, a autarquia convidou especialistas para "apresentarem ideias e sugestões nas áreas da mobilidade, urbanismo, património, mercado imobiliário, dinamização comercial e ambiente". O evento foi aberto a "residentes, comerciantes e a todos os que trabalham ou fruem da Avenida, que consiste numa via estruturante para a cidade".

O encontro teve vários aspectos positivos, desde logo, a qualidade dos oradores e dos seus contributos, o facto de ter dado um sinal da importância da mobilização dos actores e da prioridade que a autarquia queria conceder ao exercício. Perante estes sinais, e ao contrário do esperado, o seminário não desencadeou um "processo de reflexão sobre o objecto do projecto" e não incorporou uma visão alargada do problema, tendo-se traduzido na elaboração de uma check-list, que entregue ao projectista, havia de "produzir qual receita gastronómica uma bela sopa".



Figura P 188 - Lançamento do debate público - Seminário "O futuro da Avenida"

Fonte: CMA

<sup>170</sup> Seminário «O Futuro da Avenida Dr. Lourenço Peixinho» em 6 e 7 de Novembro 2008  
<http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/1279.html>

Uma das consequências relevantes deste evento é a criação do movimento cívico Amigosd'Avenida, que passou a desempenhar um papel relevante de promoção de reflexão cívica sobre vários projectos da cidade, como já foi amplamente referido.

Outra das consequências do evento foi a constituição, pela Associação Comercial de Aveiro, de uma equipa para apoiar a Associação na discussão sobre o futuro da Avenida<sup>171</sup>. Passados dois meses<sup>172</sup>, a ACA promove a apresentação pública de um estudo.

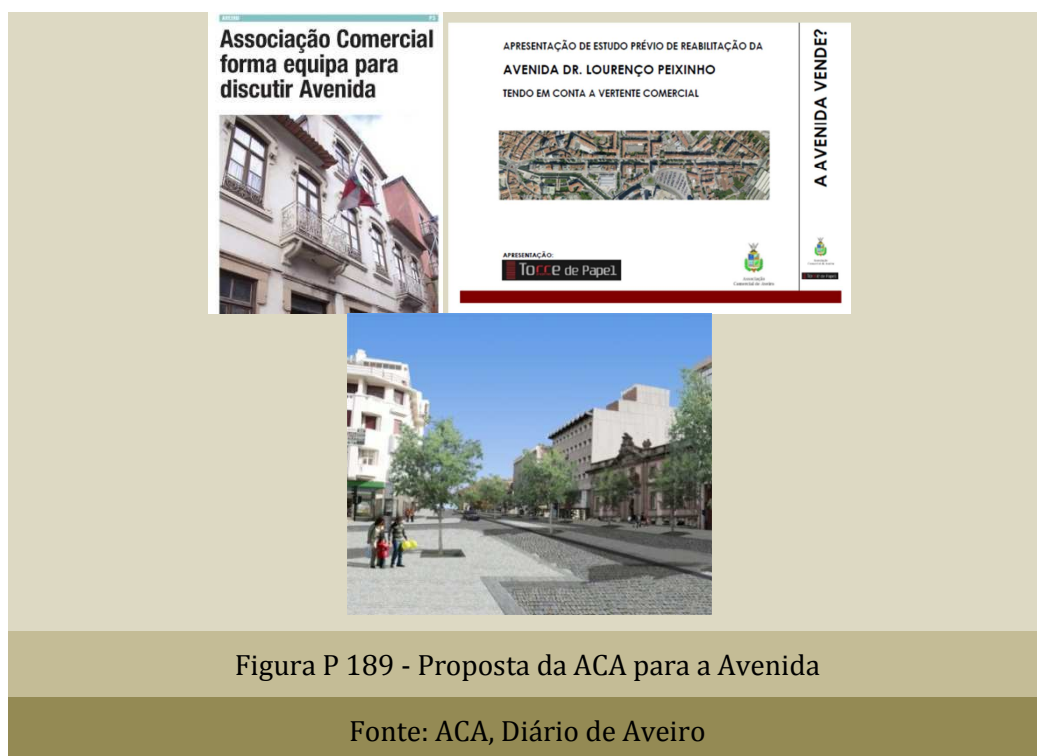


Figura P 189 - Proposta da ACA para a Avenida

Fonte: ACA, Diário de Aveiro

Como principais ideias, o estudo da ACA aposta na “redução do trânsito, no alargamento dos passeios, na harmonização dos tipos de toldos e reclamos luminosos dos espaços comerciais da Avenida”. A ideia é transformar a Avenida “num centro comercial a céu aberto, com uma imagem corporativa e de renovação do mobiliário urbano, a par dos investimentos de cada comerciante no seu estabelecimento”, defendendo-se que é necessário “retirar-lhe o estatuto actual de via distribuidora de tráfego, o que depende da conclusão de uma via circular exterior, com ligações às vias estruturantes A25 e EN109, e alterações do sentido de trânsito nas ruas envolventes da Lourenço Peixinho”. O estudo prévio sustenta, no entanto, que não deve haver a construção de um parque subterrâneo na Avenida pois teria “custos muito elevados”.

A rapidez com que a ACA apresentou o seu modelo de intervenção deixou a autarquia com a pressão de ter de dar uma resposta rápida, o que só veio a

<sup>171</sup> <http://recortes.pt/DiarioAveiro/2008/11/25> notícia DA de 25 de Novembro 2008

<sup>172</sup> Apresentação do estudo «A Avenida vende» realiza-se em 27 Janeiro 2009

acontecer cinco meses depois, com a apresentação à Assembleia Municipal do já referido documento dos 30 princípios<sup>173</sup>.

Um dos aspectos relevantes desta sessão de Junho 2009, foi a possibilidade dada aos cidadãos e aos demais actores de apresentassem as suas visões de futuro para a Avenida, que supostamente deveriam complementar o programa da intervenção.

O contributo cívico produzido pelo movimento Amigosd'Avenida identificava como centrais três dimensões para o futuro da Avenida<sup>174</sup>, a saber: o papel da Avenida Lourenço Peixinho enquanto 'montra', aproveitando a estrutura edificada da Avenida (sobretudo, ao nível dos pisos térreos - montra) como 'espaço de divulgação, promoção e comercialização' das funções económicos, sociais e culturais, onde a cidade de Aveiro se distingue e se pode afirmar no contexto nacional (por exemplo, nos domínios das tecnologias, arte e cultura, lazer); o papel enquanto 'palco', utilizando o espaço público que se prevê qualificar para a realização de um conjunto de atividades de animação cultural e artística (que valorizem a rede de agentes do sector cultural e criativo da cidade); e o papel enquanto 'espaço de residência para todos', valorizando a Avenida para a função residencial, combatendo o efeito de utilização sazonal das funções económicas e assegurando uma vivência permanente do espaço.



Tendo em conta o conjunto de desafios em presença e a natureza dos objetivos identificados, foi referida a preocupação, por um lado, quanto à seleção do tipo de instrumento de planeamento territorial que não se restringisse ao projeto do espaço público e que quanto à área pertinente de intervenção não se limitasse à Avenida, mas que considerasse o seu território envolvente e, por outro lado, quanto ao papel dos diferentes atores (dos cidadãos aos atores institucionais) na definição do programa e sua implementação, que não tivessem um carácter passivo ou meramente reativo.

Para dar sequência ao contributo apresentado na Assembleia Municipal, os Amigosd'Avenida organizam um mês depois a iniciativa colaborativa 'Vamos

<sup>173</sup> Apresentação na Assembleia Municipal, em 26 Junho 2009.

<sup>174</sup> Documento apresentado publicamente na Assembleia Municipal, em 26 Junho 2009.

construir um 'projecto' para a Avenida'<sup>175</sup>, um desafio aberto à participação de todos os cidadãos interessados com o objectivo de produzir um conjunto de propostas e sugestões para revitalizar a Avenida. Nessa iniciativa foi produzida uma visita de trabalho ao espaço público e ao interior de alguns edifícios onde foi possível conversar com alguns utentes e/ou proprietários<sup>176</sup>, tendo o arranque da actividade sido transmitido em directo para a rádio Terranova.

---

<sup>175</sup> Em Julho de 2009

<sup>176</sup> <http://www.slideshare.net/jcmota/vamos-construir-um-projecto-para-a-avenida>



Figura P 191 - Iniciativa colaborativa 'Vamos construir um 'projecto'

Fonte: Autor

Deste trabalho foi possível concluir a necessidade de uma intervenção urgente, pelo que se propuseram três tipologias para a operacionalizar: i) acções de curto prazo: por exemplo, a limpeza de todos os cartazes das paredes dos edifícios devolutos ('a avenida não é um painel publicitário'); lavar o rosto da avenida -> proposta de pintura dos edifícios abandonados ou devolutos; ii) acções de médio prazo: identificar alguns edifícios âncora (por exemplo, o Banco de Portugal, 'beco cultural' da Escola Riff, a Casa Paris, a Garagem Atlantic) para onde se deveriam identificar programas funcionais (com base em pesquisa de projectos similares); iii) longo prazo: trabalho com proprietários/autarquia, para potenciar o desenvolvimento de algumas ideias que este projecto poderá vir a gerar.

O resultado do trabalho foi tornado público e dado a conhecer à autarquia.

Passados alguns meses, surge a notícia da intenção da autarquia de abater todas as árvores da Avenida Lourenço Peixinho, com o argumento de que estavam doentes e que colocavam em risco pessoas e bens.

Em face desta situação, o movimento Amigosd'Avenida promove o lançamento de uma iniciativa cívica para que a Câmara Municipal de Aveiro (CMA) tornasse público o estudo que fundamentava o abate das 'árvores da Avenida'<sup>177</sup>.



Figura P 192 - Notícia "Pressão leva Câmara a mostrar estudo"

Fonte: Diário de Aveiro

<sup>177</sup> [www.facebook.com/abater44chouposavenida](http://www.facebook.com/abater44chouposavenida)

Com base na informação, entretanto, disponibilizada pela autarquia, o movimento desenvolveu um documento de reflexão que pretendeu ser um contributo de apoio à tomada de decisão, para evitar que as árvores fossem totalmente abatidas. O documento foi construído de uma forma colaborativa, com a participação de dezenas de cidadãos que entenderam cooperar neste desafio, e entre esses, contavam-se alguns especialistas na área da Botânica/Biologia e Paisagismo.

Havia o entendimento, que face ao projecto da Avenida em desenvolvimento, deveria haver um extremo cuidado nas decisões que condicionassem o exercício de planeamento. Esta preocupação tornou-se, ainda maior, a quando da leitura do estudo se constatou que este se centrava numa dimensão parcial do problema - o 'problema biomecânico' dos choupos - e não avaliava outras dimensões relevantes das árvores, em particular, a sua dimensão ambiental (efeito sobre os ventos e a poluição, que era preocupante na Avenida com partículas e monóxido de carbono acima dos limites fixados pela legislação), ecológica (impacto nos hábitos de nidificação e de migração das aves (estorninhos, andorinhas e corujas, que reduzem a presença de insectos e roedores), estética (perturbação no conforto e na imagem urbana) e económico-social.

A proposta que mandava abater todos os choupos da Avenida entrava em contradição com a metodologia do estudo, que equacionava outras medidas menos agressivas, e que não apresentava qualquer plano ou previsão de replantação (quando, quantas, de que espécie e porte) bem como, uma contabilização geral das caldeiras vazias existentes.

Perante estas circunstâncias foi sugerida uma “melhor explicação das conclusões pelos autores do estudo ou por outros especialistas na matéria” e o equacionar de outras intervenções possíveis no universo sugerido na metodologia, propondo-se um conjunto de recomendações de intervenção em árvores urbanas (para pedagogia dos que intervêm directa ou indirectamente na sua manutenção ou utilização) para aplicação na Avenida e noutras áreas da cidade.



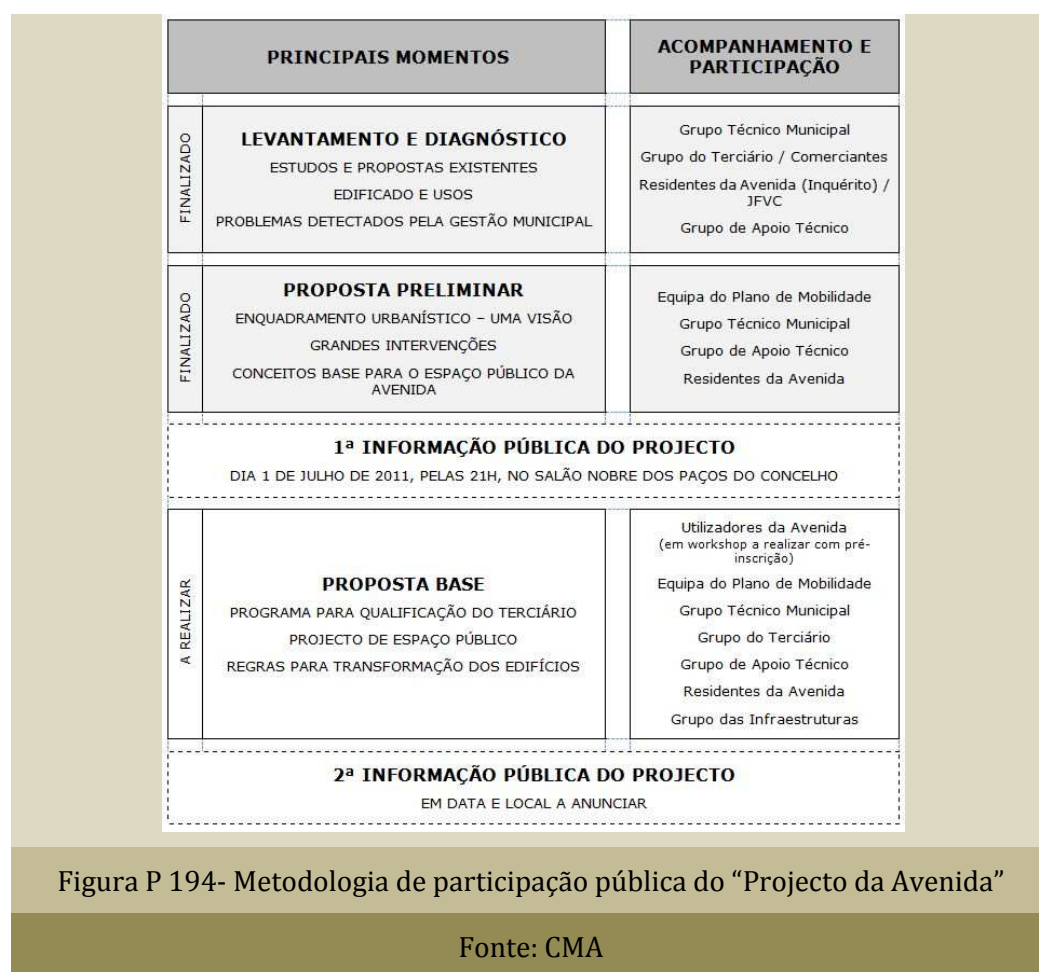
Figura P 193 - Notícias sobre o abate de árvores na Avenida

Fonte: Público e Jornal de Notícias



Perante a emergência do debate e o convite efectuado ao especialista coordenador do estudo para vir a Aveiro, a autarquia decide precipitar o abate de todas as árvores<sup>178</sup>. Mesmo assim e após ter sido “desaconselhado” a vir a Aveiro, o responsável do estudo veio explicar os fundamentos do trabalho, tendo sido reconhecido pelas partes a justeza de alguns fundamentos da decisão, mas também a sua exagerada e precipitada concretização. Com base nos esclarecimentos, o movimento entendeu não tornar público este encontro e os seus resultados.

É perante este quadro, que a autarquia decide convidar a UA para coordenar o exercício da Avenida.



No arranque dos trabalhos iniciado no final de 2010 para além da proposta metodológica, já discutida, é proposta uma metodologia de participação que integra vários momentos de apresentação pública do projecto e a criação de um Grupo de Apoio Técnico, “integrando elementos da UA, da OA, da OE, da APPLA e outros cidadãos com formação técnica aplicável”. Internamente da autarquia é criado Grupo Técnico Municipal que integrava um técnico das áreas da cultura, licenciamento urbanístico, mobilidade, infra-estruturas e paisagismo.

<sup>178</sup> Notícia de 3/11/2010 - «Choupos abatidos em avenida de Aveiro» <http://www.publico.pt/local-porto/jornal/choupos-abatidos-em-avenida-de-aveiro-20537646>

O acompanhamento do Projecto prevê, ainda, o envolvimento dos cidadãos, em particular, dos residentes da Avenida, das instituições responsáveis, sobretudo, as relacionadas com a gestão das infraestruturas urbanas, e dos agentes sociais e culturais com interesse sobre a questão do terciário e animação do espaço público.

Ficaram desde logo definidas duas apresentações públicas do Projecto - a meio da elaboração e próximo do fim - antecedidas de “divulgação atempada das propostas na Internet” o que era uma atitude diferente, face ao projecto do PdS que se desenvolvia paralelamente, só explicada pelo facto de ser uma exigência da coordenação do projecto.

A criação da comissão de acompanhamento não foi compreendida por alguns dos entrevistados, pois receavam que funcionasse como “respaldo e legitimação das decisões”, ou que tivesse consequências de “co-responsabilização dos seus participantes”, mais do que funcionasse como um espaço de confronto daquilo que eram as opções de projecto com “visões técnicas parcelares ou integradas, e visões não técnicas mas bondosas seguramente, ou visões interessadas do ponto de vista empresarial”. Outra das críticas sublinha o facto de não se ter tentado, num outro quadro, dinamizar um processo de participação pública ao longo do qual não se tentasse “apurar apenas a solução mas tentasse apurar o quadro sociocultural e político que haveria de acolher a solução”, tendo-se concluído que tal modelo podia ser contraproducente a nível da participação pública.

Houve também quem defendesse que um projecto para uma cidade ou troço de uma cidade é “uma solução técnica que tem um autor, e este não se pode demitir do seu papel, e pode ter co-autores mas é preciso que tenham nome, ou um conjunto de nomes”, os responsáveis pelas opções.

Acontece que alguns dos actores que participaram nessa Comissão Técnica “sentiram necessidade de utilizar as arenas públicas para o repetirem”, o que induz que não foram ouvidos ou suficientemente convencidos da bondade das propostas.

Estas perplexidades permitem, de facto, colocar a questão que tem a ver como os limites da participação e da oportunidade para expôr e ser ouvido e do que é razoável ser aceite – qual o nível de compromisso que quem participa, quer ter.

Ainda assim, a Comissão teve a virtude de incluir na equipa outros participantes que pudessem enriquecer o processo, ainda que com o prejuízo de algumas das sugestões não terem tido o devido feedback, dando a entender que “a equipa passou a ouvir quase só a Câmara e o Executivo”. Foi ainda referido que “os técnicos podiam ter proposto qualquer coisa que excedesse aquilo que a autarquia politicamente e ideologicamente pretendia”, mas isso obrigava a um maior acompanhamento e controle do processo.

Um outro espaço de interlocução foi criado, através de uma comissão de comerciantes. A comissão juntou cerca de 15 a 20 comerciantes, que se reuniram durante um período com alguma regularidade, em cerca de quatro encontros, onde se discutiram medidas para dinamizar a actividade comercial na Avenida e na cidade e se avaliava e criticava o projecto da Avenida. Uma das maiores preocupações estava relacionada com o receio de que se replicassem na intervenção os maus resultados obtidos no projecto da Rua direita e da Praça Marquês de Pombal.

A primeira etapa do trabalho centrou-se na avaliação da encomenda e no pedido de contributos. A principal reacção é um pedido para “não retirar os carros”, pois na comunicação social apareceu a ideia de que este projecto ia ser “uma avenida



sem carros”. Uma segunda reacção prendia-se com as obras, com o receio que fossem demoradas e que tivessem implicações directas na sobrevivência do seu negócio. Uma terceira reacção prendia-se com a ambição da operação, solicitando que fosse mais cirúrgica para que fosse rápida, o que revelou, segundo os entrevistados, algum receio de mudança.

Num último momento o projecto centrou-se, sobretudo, na auscultação dos actores cidadãos sobre o espaço público, através de um inquérito aos residentes, distribuído pela Junta de Freguesia, onde se procurou recolher a opinião dos residentes sobre a principal acção a produzir no espaço público, com sugestões de intervenção. Houve, também, um exercício de auscultação de comerciantes, que resultaram em duas recomendações: não retirar o automóvel e que as obras fossem feitas de modo célere, para amenizar os transtornos.

Para além destes encontros face-a-face, a autarquia criou um site, onde disponibilizou todos os documentos produzidos ao longo do projecto (contém actualmente mais de dez documentos) e criou um endereço de correio electrónico para receber as sugestões<sup>179</sup>.



Figura P 195 - Site do “Projecto da Avenida”

Fonte: CMA

No final de cada uma das etapas foram criadas diversas oportunidades de diálogo com os actores destinatários, através da realização de sessões públicas abertas a todos os interessados. Antes dessas sessões, toda a documentação era disponibilizada previamente o que permitia que os cidadãos pudessem conhecer e estudar as propostas.

Esta preocupação de disponibilização atempada dos documentos ocorreu por exigência da equipa de coordenação. A disponibilização permitiu que os cidadãos pudessem analisar com detalhe e sugerir propostas de alteração. Ainda assim, existiu uma particular dificuldade em fornecer feed-back do resultado da participação, pelo que os cidadãos nem sempre percebem qual o resultado do seu contributo.

<sup>179</sup> [http://www.cm-aveiro.pt/www/Templates/TabTemplate.aspx?id\\_class=2730&TM=2730](http://www.cm-aveiro.pt/www/Templates/TabTemplate.aspx?id_class=2730&TM=2730)

As discussões públicas do Projecto (a meio da elaboração e próximo do fim), eram públicas e abertas a todos os que queriam participar e tiveram uma participação relevante, amplamente noticiada pelos media locais.



Figura P 196 - Apresentação pública do “Projecto da Avenida”

Fonte: Diário de Aveiro

Destes encontros resultaram três ideias fortes. A primeira, que os cidadãos questionavam a natureza da encomenda e os seus objectivos, pois era apresentado um ‘projecto de espaço público’ quando se sentia a necessidade de um instrumento de carácter mais holístico (um ‘plano urbanístico’). A segunda, que a metodologia e faseamento das actividades não eram as mais adequadas. A meio do estudo, era referido nos media, que o projecto seria entregue em breve e que as obras arrancariam o mais célere possível, com um investimento previsto de 4 milhões de euros. A terceira, que o projecto continha propostas relativas ao espaço público e à mobilidade, com a limitação no atravessamento da Avenida, que mereciam algumas reservas.

Entre as reuniões atrás mencionadas, a equipa organizou um evento sobre soluções para o Espaço Público, mobilizando os actores locais.

### III.3 WORKSHOP

#### IDEIAS MARCANTES:

- PASSEIOS SIMÉTRICOS – “EQUIDADE”, “EQUILÍBRIO”, “EXCESSO”
- FACILIDADE DE ATRAVESSAMENTO PELOS PEÕES – PASSADEIRAS DE NÍVEL
- PERMANÊNCIA COM CRIANÇAS – LOCAIS SEGUROS, EQUIPADOS, JUNTO DE ESPLANADAS
- BICICLETAS – NÃO DEVEM CIRCULAR NOS PASSEIOS.
- EQUIPAMENTO PÚBLICO – FALTAM SANITÁRIOS PÚBLICOS
- PERMEABILIDADE ENTRE AVENIDA E ESPAÇOS ADJACENTES
- AS PRAÇAS COMO ESPAÇOS PRIVILEGIADOS DE ENCONTRO E ANIMAÇÃO



Figura P 197- Propostas do “workshop do espaço público”

Fonte: CMA

Do ponto de vista metodológico este modelo tem amplas virtualidades, pois convoca os cidadãos para serem confrontados com um conjunto de cenários que correspondem a modelos que podem vir a ser, ou não, adoptados, dependendo da forma como os actores se vierem a rever na sua definição e eventual futura utilização e vivência.

No entanto, alguns dos entrevistados referem que esses modelos são, sobretudo, “cenários de forma física, não de vivência espacial”, pelo que há um conjunto de outras considerações que não foram tratadas da mesma forma. Esta crítica centra-se no carácter parcial da reflexão, e na produção de uma mensagem errada para os participantes, em que estes se “pronunciam sobre os cenários em que teriam de fazer a representação da sua vida e não sobre o quadro circunstancial em que desejavam viver, que é uma coisa muito diferente”.

O projecto é concluído com apresentações do Executivo à Assembleia Municipal.



Figura P 198 - Apresentação pública do “Projecto da Avenida”

Fonte: CMA

O debate político levantou várias dúvidas sobre as propostas do projecto, sobretudo as ligadas à mobilidade, em particular a limitação do acesso à estação, a proposta das duas praças, ambas consideradas excessivas, o estacionamento enterrado e a reutilização do túnel.

De entre as pessoas que colocaram dúvidas mais sérias contam-se dois membros dos partidos que suportavam a maioria (Paulo Anes, arquitecto, vogal do PSB e Paulo Marques, vogal do CDS-PP), o que reflecte a dificuldade de consensualizar politicamente a proposta e o grau de fragilidade da liderança política, num contexto de crescente distanciamento, por via de outras questões e outros projectos, nomeadamente o anteriormente discutido PdS.

Outros actores políticos referiram que os problemas da avenida não tinham a ver com mobilidade, mas com habitação e comércio e criticavam a proposta por não ter propostas de requalificação do edificado. Outros ainda detectaram contradições entre o projeto e as políticas públicas municipais, por exemplo no que se referiam ao conjunto de parques de estacionamento que a autarquia queria promover e contradiziam o projecto. Descobriram também alguma “falta de arrojo da Câmara nas funções emblemáticas, das artes, cultura e tecnologia” e de provocação na avenida de um “efeito palco, de montra”.

Por último, foi também questionado o financiamento da operação e as datas para a intervenção, sobretudo por via da limitada capacidade de intervenção da autarquia e do contexto económico em que o país se encontra.

### **CONSEQUÊNCIAS - INFLUÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO NO EXERCÍCIO DE PLANEAMENTO**

O contexto político e cívico em que se desenvolveu o exercício não foi o mais propício, resultado de contestação em torno de outros projectos, em particular do PdS, que foi alimentando uma crescente erosão da liderança política e um descrédito nas reais intenções.

Este exercício teve vários momentos de participação em diferentes etapas do projecto, que permitiram que os cidadãos fossem informados do andamento dos trabalhos e produzissem as suas recomendações.

Como já foi referido, o carácter inovador dos mecanismos de participação esbarraram em três obstáculos. O primeiro que teve a ver com a natureza parcial e limitada da encomenda e o desequilíbrio do seu desenvolvimento, manifestamente centrada na concepção do espaço público. O segundo com o contexto de crispação cívica, noutros projectos, que geraram um contexto de desconfiança nas intenções da condução política do projecto. O terceiro e último, complementar aos restantes, que o entendimento do papel da autarquia na relação com os actores – imobiliários e promotores de actividades – que não valorizou a necessidade de os envolver e estimular a alinhar os seus meios e motivações em torno dos princípios do projecto.

Para além disso, nos momentos de alguma aproximação à mobilização de actores, em particular no workshop do espaço público, o seu carácter inconsequente e descontínuo não gerou os eventuais resultados de mobilização desejados. Ainda assim foram lançadas algumas sementes de iniciativas de dinamização económica e cultural, que não germinaram por falta de liderança e dinamização política, mas segundo os interlocutores existe disponibilidade e vontade por parte dos actores locais que num novo quadro poderá ser relançada.

#### **7.5.4. LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PLANEAMENTO E DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES**

##### **LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

###### **FORMULAÇÃO CLARA E À PARTIDA DO OBJECTO E OBJECTIVOS (ENCOMENDA)**

O projecto teve como principal mérito o de consolidar a ideia de que a Avenida deverá ser “um espaço privilegiado para o peão e em que o automóvel tem de ter um papel secundário”.

Ainda assim, a equipa que coordenou o estudo aceitou uma encomenda que não respondia aos anseios da comunidade local, política, económica e cívica, pois estava muito centrada na concepção do espaço público e não tratava de modo adequado as dinâmicas socioeconómicas, com um prazo de execução de nove meses. Perante esta encomenda, tentou explicitar e priorizar os objectivos com uma preocupação de operacionalidade, isto é identificando os domínios onde a autarquia tinha maior capacidade de realização e onde tinha que ter maior capacidade de intermediação.

O resultado final, e as críticas que ocorreram, fazem crer que esta opção de aceitar um programa e um prazo reduzido condicionou o alcance do exercício, empobreceu o seu resultado e gerou um desperdício de “capital social” que estava disponível para a causa.

Por outro lado, existe um aparente paradoxo entre a relevância que é concedida à Avenida no debate cívico e o papel que os vários executivos lhe vão concedendo. Por exemplo, como referiu um dos entrevistados, não deixa de ser estranho que a Avenida tenha estado fora do debate político nas últimas eleições autárquicas, o que significa que este assunto, ou a forma como ele foi conduzido, não gerou o significativo entusiasmo, ou então que ele “não é tão prioritário e o futuro da cidade passa por outras apostas”.

###### **ADOÇÃO DE UMA METODOLOGIA CIRCULAR E NÃO-LINEAR**

A entrada da coordenação da equipa liderada por Jorge Carvalho assumiu o compromisso de uma encomenda centrada em três dimensões, algo redutor face à exigência do objecto, a realizar num prazo de nove meses.

Este calendário apertado gerou uma postura muito centrada no cumprimento da encomenda, o que não permitiu um trabalho de maior envolvimento com os actores locais, não na procura de consensos relativamente ao projecto, mas sobretudo de mobilização da participação na construção de algo a propósito do projecto, que permitisse mobilizar os seus meios e vontades e alinhá-los em torno da agenda de regeneração da avenida e da maior importância do espaço público.

A leitura que se obtém do método, é que havia a vontade de rapidamente passar à acção física (à obra), evitando que este fosse mais um estudo na prateleira, apressando um entendimento que teria de ser construído de forma mais gradual, eventualmente alargando a outras agendas e preocupações e trabalhando com o quadro mental dos actores.

A pressa em concluir o exercício teve um efeito pernicioso que foi o de dar a ideia de “que havia um fim, que isto não era um processo longo, que teria alguns pontos intermédios, mas que não ia ser concluído numa determinada data”.

## INTEGRAÇÃO, EM CADA ETAPA, DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA (OBJECTO, OBJECTIVO E RESULTADOS)

Faltou ao projecto que o quadro orientador de referência que foi esboçado tivesse ganho maior consistência e equilíbrio, que fosse para além dos objectivos específicos, que lhes desse mais substância e robustez, que fossem mobilizadores de competências, de dinâmicas, articuladores de projectos de referência já concretizados ou em vias de concretização que tivessem na Avenida o seu ponto de encontro.

Para tal era importante que o quadro incorporasse dimensão material e imaterial, que alargasse o objecto e objectivo anteriormente definido, e que mobilizasse competências e disponibilidade da equipa para os trabalhar, o que não veio a acontecer. Como foi referido nas entrevistas, “não deixa de ser estranho que a tendo a equipa o coordenador do plano estratégico, que o projecto não tivesse beneficiado desse contributo de uma forma mais visível”.

## MOBILIZAÇÃO, EM CADA ETAPA, DE INFORMAÇÃO QB

Um dos aspectos relevantes de aprendizagem do projecto foi a forma como “internamente se mobilizaram e articularam diferentes saberes para intervir num projecto urbano”. A equipa constituída por cinco pessoas, sobretudo da área da arquitectura urbana, do planeamento e mobilidade, reunia periodicamente com uma equipa mais alargada de áreas que iam do trânsito ao licenciamento de obras particulares, que partilhava informação e que ia validando o trabalho produzido.

Resulta deste quadro de mobilização de competências que se poderiam ter mobilizados outras competências no domínio económico, social e cultural, que poderia ter permitido informar outro tipo de preocupações, estimular dinâmicas e concretizado acções, mesmo de carácter experimental.

## DISTINÇÃO, EM CADA ETAPA, ENTRE O ESSENCIAL E O SECUNDÁRIO & ARTICULAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO (ENCOMENDA, ESTRATÉGICA, OPERATIVA) E A ACÇÃO

As opções inicialmente formuladas, condicionaram a definição de prioridades e a coerência do exercício. O facto de se terem concentrados os esforços num só produto final – o plano de arranjo do espaço público - que no final não gerou o consenso devido, fez com que existisse uma sensação de algum desencanto. Se tivessem sido criados outros produtos, um maior número de produtos, de resultados, de âmbito material, mas sobretudo imaterial, porventura teria sido possível que alguns consensos tivessem sido criados, quer pela aproximação de posições, quer pela vontade de criar alternativas.

A ausência de meios financeiros, ou a opção por não mobilizar os parques para este exercício, em detrimento de outros, PdS, em que a prioridade não era tão sentida, conduziu a que a autarquia não tivesse meios para concretizar a operação, o que fez com que tomasse decisões precipitadas para os garantir (concurso de concessão do estacionamento no centro da cidade por sessenta anos), que mais tarde se vieram a revelar fatais.

## **LEITURA À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES**

### **PARTICIPAÇÃO NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO SEJA FEITA DE FORMA GRADUAL, SELECTIVA E ORIENTADA**

A participação dos actores no exercício foi resultado de uma postura de algum receio e pouca disponibilidade para um verdadeiro aprofundamento, para além da procura do consenso em torno do projecto. O que ocorreu é que a participação dos actores foi intermitente, não continua, apesar de diversificada e disponível.

A realização do seminário inicial, a comissão técnica de acompanhamento e o workshop do espaço público são eventos de grande oportunidade e relevância, pela forma como criam palcos de discussão informada, como oferecem oportunidade para auscultar e mobilizar esforços. Lamentavelmente não tiveram sequência, não explicitaram devidamente os seus resultados, não tiveram um papel pedagógico e não mudaram a forma como a autarquia tomou decisões.

### **ENVOLVIMENTO DOS ACTORES LOGO DESDE O INÍCIO E NOS MOMENTOS CRÍTICOS**

Curiosamente, este processo, no seu início, gerou “capital social”, pois foi em torno desta agenda – do centro da cidade – que se criou um movimento cívico designado Amigosd’Avenida que foi produzindo, sobre este e outros temas, vários contributos de reflexão, mas que nem sempre foi bem aceite pelos actores políticos locais, pouco habituados a lidar com dinâmicas não institucionais, ou com exigências de maior democraticidade nos processos de planeamento e de decisão pública.

Por outro lado, não foi possível gerar consensos entre actores, em particular actores políticos da própria maioria, e que vão desde o ponto de partida (encomenda) ao ponto de chegada (propostas).

### **DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO DE FORMA DETALHADA, ATEMPADA E DE FÁCIL COMPREENSÃO & ESFORÇO DE PEDAGOGIA E INTEGRAÇÃO DE OPINIÃO DOS DIFERENTES ACTORES, ATRAVÉS DA CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS E DE PALCOS DE DIÁLOGO ABERTO, TRANSPARENTE E CUIDADO**

Houve um esforço relevante de procura de maior democraticidade do projecto, face a anteriores exercícios, nomeadamente o PdS. Ainda assim, a procura de colaboração dos actores estava exclusivamente centrada no interesse exclusivo momentâneo, do projecto, e não numa procura de mobilizar os meios e motivações dos actores para as agendas de interesse comum (regeneração urbana do centro) ou de procurar capacitá-los para um desempenho mais holístico, menos centrado nos seus interesses particulares.

Sobre os palcos participativos importa discutir qual o limite para o compromisso, até onde se deve ceder, e de que forma fica garantida a participação discordante ou a não utilização destes palcos como argumento político, quando os palcos não funcionarem correctamente.

### **APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO NA CONCEPÇÃO DAS ACÇÕES E PROPOSTAS DE PLANEAMENTO, ALINHANDO MEIOS E MOTIVAÇÕES**

Nos debates produzidos estiveram em confronto posturas e entendimentos diferentes do papel do Estado. Um papel mais regulador, normativo, e um papel mais interventivo e proactivo. Ficou claro, por intervenções da coordenação



política, que o entendimento era que o papel deveria ser o primeiro, pelo que as iniciativas de promoção do desenvolvimento socioeconómico e de mobilização dos actores não chegaram sequer a ser tentadas, não só por falta de esforço, mas por falta de vontade.

Para responder a uma mais exigente filosofia de participação deveria ter havido um trabalho mais longo, de diálogo e acompanhamento, que permitisse perceber melhor a cabeça dos actores envolvidos, construir um quadro de referência que funcionasse como guião dos diálogos de orientação de acção futura, capaz de gerar iniciativas de interesse comum e vantagens mútuas, que mudassem verdadeiramente a agenda da acção dos actores e que com isso a Avenida e o centro da cidade saíssem beneficiados.

Curiosamente, foram feitos outros esforços cívicos com implicações no projecto, nomeadamente a da criação de um grupo de trabalho de cidadãos sobre a regeneração do antigo centro comercial Oita, e a outra, promovida ou liderada pela ACA, da regeneração urbana da Rua Direita. Ambas as dinâmicas, ainda sem resultados, poderiam ter tido o seu impacto e resultados ampliados se tivesse havido uma maior disponibilidade para os acompanhar.

A criação de uma plataforma de articulação dos actores da Avenida podia ter sido um caminho que desse continuidade a alguns dos esforços anteriormente citados. Esta articulação institucional poderia ter ajudado a gerar ideias e projectos que ilustrassem o futuro desenvolvimento do projecto, numa lógica experimental, de pequenos passos. Contudo, para que isso ocorra é preciso uma postura institucional diferente, o que infelizmente não ocorreu.

#### VALORIZAR OS RESULTADOS DA PARTICIPAÇÃO

Existe a sensação de que a autarquia não conseguiu que este exercício fosse exemplar na mudança do entendimento dos actores do “que é o planeamento do território, da forma como podem participar, nos resultados que podem ser obtidos, desafio que uma equipa de coordenação com estas características poderia ter tentado explorar”. Mesmo os movimentos cívicos entretanto criados, “não quiseram ou não foram capazes de expor esta realidade, tendo tido um papel menos activo que noutras circunstâncias”. Em síntese, este não foi um exemplo de inversão de alheamento da comunidade face ao objecto em causa.

Sente-se que estes palcos não tiveram peso político, não contaram com a presença ou acompanhamento de membros do executivo, que entregavam aos técnicos e assessores toda a responsabilidade, com risco para que o resultado do que ali se produzia não tivesse as devidas consequências. Aos olhos dos participantes esses eventos e o facto de não terem continuidade podem ter gerado alguma frustração, apesar da sua relevância.

#### IDEIAS FINAIS

Curiosamente, a disponibilidade para ouvir os actores (cidadãos e demais) revelou-se na postura da autarquia que afirmou publicamente que se irá “procurar o maior consenso possível, sem o qual o projecto não avança” (Diário de Aveiro). Noutras situações, igualmente relevantes, a metodologia de envolvimento dos cidadãos, de procura de o maior consenso possível não foi seguida.

## **7.6. ANÁLISE COMPARATIVA**

### **7.6.1. ENQUADRAMENTO**

Os quatro casos de estudo têm em comum serem exercícios que envolvem a participação de múltiplos actores no planeamento do território, com métodos e resultados diferentes. Os quatro casos de estudo podem agrupar-se em dois conjuntos se se considerar as entidades promotoras, uma vez que os casos Murtosa Ciclável e CicloRia foram promovidos pela CM da Murtosa, no caso do CicloRia também com a participação das CM de Ovar e de Estarreja; e os casos PdS e Avenida foram promovidos pela CM de Aveiro, mas com desenvolvimentos metodológicos distintos.

Em todos os casos analisados o investigador acompanhou de perto o seu desenvolvimento, no primeiro caso (MURTOSA CICLÁVEL) enquanto coordenador, no segundo (CICLORIA) enquanto membro da equipa, o terceiro (PDS) enquanto cidadão e membro de um movimento cívico e o quarto (AVENIDA) enquanto membro da comissão técnica de acompanhamento e também enquanto cidadão. Trata-se de papéis de grande proximidade, que variam entre a observação participante e a participação activa.

Numa leitura cruzada das avaliações realizadas aos quatro casos de estudo é possível concluir o seguinte relativamente aos princípios metodológicos de planeamento e de participação:

### **7.6.2. LEITURA DO PROCESSO À LUZ DAS ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO - SÍNTESE COMPARATIVA**

#### **ANÁLISE COMPARATIVA À LUZ DOS PRINCÍPIOS DE PLANEAMENTO - CONTEXTO**

A análise dos casos de estudo permitiu perceber que o contexto em que ocorreram é determinante para o desenvolvimento do exercício, podendo favorece-lo ou condicioná-lo, pelo que deverá ser tido em conta. Com base no exposto, emergiram as seguintes dimensões na análise dos casos de estudo: i) contexto dos instrumentos de política (nacional ou local); ii) contexto institucional (sub-regional ou municipal); iii); contexto político-cívico; iv) contexto financeiro (nacional ou local).

O contexto dos instrumentos de política foi decisivo para o lançamento de três dos casos estudados, o MURTOSA CICLÁVEL no âmbito do Programa da Mobilidade Sustentável, o CICLORIA no âmbito do Programa Operacional da Valorização do Território e o PARQUE DA SUSTENTABILIDADE no âmbito das Parcerias para a Regeneração Urbana da Política de Cidades Pólis XXI.

Os três programas nacionais referidos (Programa Mobilidade Sustentável promovido pela Agência Portuguesa do Ambiente, Programa Operacional da Valorização do Território promovido pelo QREN, e a Política de Cidades: Parcerias para a Regeneração Urbana desenvolvido pela DGOTDU e promovido pelo QREN)

mostram a riqueza conceptual dos instrumentos de política pública nacional em que o território/cidades é assumido como elemento de ordenamento e desenvolvimento do país, contribuindo para reforçar a capacidade colectiva de se adaptar às alterações estruturais (sobretudo em momentos de crise) e criar oportunidades (de desenvolvimento) não só para as empresas, mas para as pessoas, organizações e territórios.

A forma como as entidades promotoras desenvolveram a coordenação, avaliação e acompanhamento dos projectos condicionou de forma evidente o desenrolar do exercício. O contexto institucional foi determinante em todos os casos, tornando-se mais complexo nos casos do CICLORIA, envolvendo três municípios, e da PRU do PDS, envolvendo sete parceiros. De referir que estes são os dois casos em que os resultados foram mais contestados.

O contexto político-cívico foi particularmente decisivo nos casos de Aveiro, tornando-se sucessivamente problemático no caso do PDS e fundamentalmente no caso da Avenida devido à crispação cívica gerada anteriormente.

O contexto financeiro que determinou dois dos casos (CICLORIA E PDS) gerou alguns efeitos perversos, seja pela existência de fundos abundantes e de critérios discutíveis, tendo num dos casos penalizado outras alternativas nomeadamente o caso da Avenida.

O tema da MOBILIDADE SUAVE/SUSTENTÁVEL, estudado nos quatro casos com instrumentos de natureza diferente, mostra esta se está a afirmar como uma das agendas mais relevantes da região, com a particularidade de se cruzar com a economia, as vivências sociais e a regeneração urbana (como a análise dos objectos de estudo revelou).

Detalhando cada um dos princípios é possível concluir o seguinte.

### **FORMULAÇÃO CLARA E À PARTIDA DO OBJECTO E OBJECTIVOS (ENCOMENDA)**

A FORMULAÇÃO CLARA E À PARTIDA DO OBJECTO E OBJECTIVOS (ENCOMENDA) está relacionada com o facto do objecto e objectivo terem sido identificados e definidos de forma transparente e com a facilidade de compreensão pelos actores, procurando identificar eventuais ambiguidades.

Da análise produzida foi possível identificar as seguintes questões críticas/consequências:

- Motivações diferentes e concorrentes dos promotores produziram uma difícil apropriação dos objectivos, com uma ambição excessiva face à capacidade instalada (CICLORIA);
- Objecto complexo (no caso do CICLORIA e PARQUE DA SUSTENTABILIDADE) e significativo número de empreitadas/serviços externos; carga de procedimentos administrativos que suportam qualquer iniciativa de contratação pública; lentidão dos procedimentos administrativos e suas consequências no processo técnico; procedimentos terem de ser feitos em triplicado;
- Objectivos construídos em torno de um mote bondoso geraram uma encomenda com um objecto não coerente com os objectivos (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);

- Vários dos objectos foram definidos com base numa retórica não comprovada por evidência – a necessidade da ponte (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- Pertinência questionável do objecto, resultando de um acto de projecto e não de planeamento, pois não avalia alternativas e não pondera as vantagens e desvantagens de cada um (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- Definição parcial do objecto e objectivos (AVENIDA) conduziu a um empobrecimento do restante exercício e gerou um desperdício do “capital social” que estava disponível para a causa;
- Aceitação de uma encomenda que não responde aos anseios da comunidade local, política, económica e cívica, pois estava centrada na concepção do espaço público e não tratava de modo adequado as dinâmicas socioeconómicas, com um prazo de execução de nove meses (AVENIDA);
- Risco de definir o objecto e objectivo exclusivamente com uma preocupação de operacionalidade, isto é, identificando os domínios onde a autarquia tinha maior capacidade de realização e onde tinha que ter maior capacidade de intermediação (AVENIDA).

Da análise também foi possível assinalar um conjunto de aspectos bem-sucedidos/aprendizagens:

- Um método que permite vislumbrar ou descobrir utilidade relevante no seu desenvolvimento e no quadro das suas políticas públicas e opções relativamente ao futuro (MURTOSA CICLÁVEL);
- Uma forma inovadora de reconceptualizar o objecto - com a promoção da mobilidade sustentável foi encontrada uma forma criativa de estimular o uso da bicicleta – a mobilidade ciclável como uma oportunidade de conhecimento científico (um “território educador” da mobilidade sustentável) dos potenciais e atractivos da região (MURTOSA CICLÁVEL);
- A forma como o objecto e objectivos foram construídos, socialmente construídos, e como evoluíram, criando um quadro de orientação, fez com que a prioridade dos objectivos aumentasse na hierarquia da acção colectiva pública (MURTOSA CICLÁVEL);
- A importância de um amplo consenso em torno da encomenda inicial e a pertinência de um “desenho socialmente comprometido de um quadro de referência” para o exercício (CICLORIA);
- Uma mais cuidada identificação do objecto - selecção dos territórios e temas que o deveriam constituir - assim como uma mais rigorosa definição de objectivos para o conjunto, mas também para cada uma das peças (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A necessidade de um mais assertivo e bem identificado quadro de problemas a responder que fundamentem o objecto (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE e AVENIDA).

### **ADOPÇÃO DE UMA METODOLOGIA CIRCULAR E NÃO-LINEAR**

A avaliação da ADOPÇÃO DE UMA METODOLOGIA CIRCULAR E NÃO-LINEAR está relacionada com a lógica sequencial da metodologia e das suas diferentes etapas, e se esta considera mecanismos de avaliação e monitorização, intermédios e finais.

Da análise produzida foi possível identificar as seguintes questões críticas/consequências:

- A revisão da encomenda, produzida a partir da reflexão sobre a relação entre objecto e objectivos e o seu entendimento pelos promotores, revela a natureza circular e não-linear do método (MURTOSA CICLÁVEL);
- O método linear, baseado numa sequência de etapas, desenvolvimento de forma acrítica, em que o espaço de interpretação dos anseios e necessidades é reduzido, gerou alguma dificuldade de mobilização em torno do exercício (AVENIDA, PARQUE DA SUSTENTABILIDADE E CICLORIA);
- A ausência do quadro de orientação produziu uma sectorialização e afunilamento territorial das intervenções, tornando evidente a fragilidade do objecto e a da sua formulação (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A não incorporação de momentos de avaliação internos (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE E CICLORIA);
- A falta de quadro de referência comum que apoiasse a sequência das etapas e que funcionasse como guião para os actores fez com que o alcance das intervenções não fosse perceptível (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A ausência de mecanismos de avaliação interna conduziu à necessidade de apelo a instâncias superiores (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A urgência em concluir o exercício teve o efeito pernicioso de dar a ideia de que iria ser concluído numa determinada data (AVENIDA).

Da análise também foi possível assinalar um conjunto de aspectos bem-sucedidos/aprendizagens:

- A preocupação de construir sobre dinâmicas existentes, de procurar inspiração noutras experiências e redes, contribuiu para definir as linhas fundamentais de um quadro de referência influenciando a sequência das várias etapas (MURTOSA CICLÁVEL).

### **INTEGRAÇÃO, EM CADA ETAPA, DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA (OBJECTO, OBJECTIVO E RESULTADOS)**

A análise da INTEGRAÇÃO, EM CADA ETAPA, DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA (OBJECTO, OBJECTIVO E RESULTADOS) visa perceber de que forma as dimensões espaciais e socioeconómicas do objecto, objectivos e resultados se articularam, o seu grau de relação e também detectar eventuais incompatibilidades ou incoerências.

O equilíbrio da dimensão material e imaterial do objecto, objectivo e resultados de planeamento é difícil de concretizar porque exige competências profissionais distintas, nem sempre presentes no planeamento do território, que balançam entre competências relacionadas com a organização física e com a promoção do desenvolvimento socioeconómico.

Da análise produzida foi possível identificar as seguintes questões críticas/consequências:

- A incapacidade de mobilizar e articular saberes técnicos, locais e científicos para a qualificação e valorização do território (CICLORIA, PARQUE DA SUSTENTABILIDADE, AVENIDA);
- A concretização das acções materiais gera efeitos imediatos, enquanto as imateriais têm efeitos prolongados, para além de haver mais experiência instalada nas primeiras, o que tende a subverter e desequilibrar o desenvolvimento metodológico (AVENIDA E CICLORIA);
- A falta de consistência e equilíbrio do quadro orientador de referência esboçado, no sentido de que fosse para além dos objectivos específicos, que lhes desse mais substância e robustez, que fosse mobilizador de competências, de dinâmicas, articulador de projectos já concretizados ou em vias de concretização que tivessem no território o seu ponto de encontro (AVENIDA E CICLORIA);
- A relação de poder entre actores que actuam no campo material e imaterial é diferente e exige competências e cuidados de abordagem distintos.

Da análise também foi possível assinalar um conjunto de aspectos bem-sucedidos/aprendizagens:

- O equilíbrio entre a dimensão material e imaterial tem de ser garantido em todas as etapas do método e exige competências várias e um quadro institucional favorável;
- O esforço de articulação de saberes vários ligados à ciência, tecnologia, design, economia e às ciências sociais e de colocar em diálogo actores diferentes que passaram a descobrir áreas de interesse comum (MURTOSA CICLÁVEL);
- A obtenção de resultados na dimensão imaterial pressupõe um trabalho de envolvimento prolongado com os actores que aí podem desempenhar um papel fundamental, por exemplo na área da cultura, educação e economia, construído com base num quadro comum de entendimento e de orientação (MURTOSA CICLÁVEL);
- A articulação das duas dimensões, a física e a socioeconómica, como forma de qualificar as trajectórias de desenvolvimento e de organização espacial (MURTOSA E CICLORIA);
- A interpretação do conceito e a sua materialização, é espectável que seja, particularmente cuidadas, quer na sua dimensão social, económica, ambiental e espacial, uma vez que se trata de projectos com ambição de se tornarem exemplares e replicáveis (CICLORIA E PARQUE DA SUSTENTABILIDADE).

### **MOBILIZAÇÃO, EM CADA ETAPA, DE INFORMAÇÃO QB**

A avaliação da MOBILIZAÇÃO, EM CADA ETAPA, DE INFORMAÇÃO QB visa entender como é recolhida, organizada e sistematizada a informação necessária à resposta aos objectivos do exercício e ao seu desenvolvimento em cada uma das etapas.

Da análise produzida foi possível identificar as seguintes questões críticas/consequências:

- A informação para a execução do projecto com esta ambição não foi suficiente, faltando evidência específica sobre o objecto (território e da encomenda -

conceito sustentabilidade) que por isso não informou devidamente o exercício de planeamento (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);

- O efeito perverso de programas que exigem um grau elevado de precisão na definição de conceitos e projectos, com baixo grau de evidência empírica ou científica, e estabelecem um grau mínimo de avaliação e controle ou de flexibilidade (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A inexistência de mecanismos de triagem que dirimissem a selecção de opções, que informassem a distinção entre as alternativas de graus de qualidade distinta e uma ponderação informada, esclarecida e esclarecedora (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE).

Da análise também foi possível assinalar um conjunto de aspectos bem-sucedidos/aprendizagens:

- A forma gradual e orientada como foi sendo produzida informação para o projecto foi uma forma, perante a exiguidade de meios, responder de forma mais assertiva às necessidades (MURTOSA CICLÁVEL);
- A informação recolhida deve destinar-se ao produto da encomenda mas deve responder às necessidades do processo de interacção com os actores, alimentando um processo de mapeamento alargado de conhecimento útil (MURTOSA CICLÁVEL);
- A forma como se mobilizaram e articularam diferentes saberes para intervir num projecto urbano, reunindo saberes da área da arquitectura urbana, do planeamento e mobilidade e também do trânsito e licenciamento de obras particulares, que partilhavam informação e que ia validando o trabalho produzido (AVENIDA);
- A possibilidade de mobilização de outras competências no domínio económico, social e cultural, que poderia ter permitido informar outro tipo de preocupações, estimular dinâmicas e concretizado acções, mesmo de carácter experimental (AVENIDA);
- A recolha e sistematização de informação e geração de conhecimento têm de ser orientadas às questões críticas, em particular às de mais difícil abordagem.

### **DISTINÇÃO, EM CADA ETAPA, ENTRE O ESSENCIAL E O SECUNDÁRIO**

Com a avaliação da DISTINÇÃO, EM CADA ETAPA, ENTRE O ESSENCIAL E O SECUNDÁRIO pretende-se perceber como, em cada etapa do exercício de planeamento, são tomadas as opções e identificados os fundamentos que permitam distinguir os elementos importantes, fundamentais ou indispensáveis, dos de menor importância ou acessórios.

Da análise produzida foi possível identificar as seguintes questões críticas/consequências:

- A frágil sustentação de muitas das apostas e opções tomadas (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A crítica ao dinheiro barato de Bruxelas e às consequências de se ficar refém do 'oportunismo' (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);

- A imposição de legitimidade técnico-político contra os grupos sociais, mesmo com a oposição de alguns parceiros e da opinião de membros conceituados da Comissão Consultiva (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A menor capacidade de distinguir entre essencial a assessorio, sobretudo na passagem da concepção à acção, privilegiando acção material, opções do exercício não consensuais entre a coordenação política e técnica do projecto (CICLORIA);
- A forma como era apresentada a racionalidade técnico-científica gerava algum mal estar uma vez que negligenciava as relações de poder e hierarquia (CICLORIA).

Da análise também foi possível assinalar um conjunto de aspectos bem-sucedidos/aprendizagens:

- A forma como a encomenda foi reinterpretada, permitiu que a autarquia conseguisse dispor de um instrumento orientador, o qual conseguiu, em vários momentos, articular e ligar a um conjunto de projectos complementares que contribuiu para reforçar a aposta, mas também para dar visibilidade a cada uma das iniciativas, que isoladamente não o conseguiria ter (MURTOSA CICLÁVEL);
- As opções feitas de modo equilibrado e coerente ao longo do tempo geram resultados e um prestígio consecutivamente reforçado, e o assumir de crescentes responsabilidades (MURTOSA CICLÁVEL);
- Uma mais assertiva escolha da alocação dos meios financeiros ou a reposta a candidatura (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- As conquistas motivadas pela acção cívica, em particular a relevância e valor da sensata aplicação de recursos públicos (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- O risco da “tecnocracia iluminada e acrítica” (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A possibilidade de criação de alguns consensos, quer pela aproximação de posições, quer pela vontade de criar alternativas, caso haja um maior número de produtos e resultados, de âmbito material, mas sobretudo imaterial (AVENIDA).

### **ARTICULAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO (ENCOMENDA, ESTRATÉGICA, OPERATIVA) E A ACÇÃO**

Com a ARTICULAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO (ENCOMENDA, ESTRATÉGICA, OPERATIVA) E A ACÇÃO pretende-se perceber de que forma é garantida no exercício de planeamento o encadeamento, a ligação e a coerência entre a encomenda, a concepção e a acção, e identificar eventuais contradições.

Da análise produzida foi possível identificar as seguintes questões críticas/consequências:

- A difícil gestão da racionalidade das opções de planeamento comprometeu a coerência do exercício e os seus resultados (CICLORIA);
- A falta de coerência foi agravada com a sucessão de falhas desde a encomenda inicial, à sua forma de produção, ao carácter linear e acrítico da sequência das



etapas, à desarticulação material/imaterial, ao conhecimento insuficiente e desaproveitado que não informou devidamente o exercício, às más opções que condicionaram o resultado final (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE).

Da análise também foi possível assinalar um conjunto de aspectos bem-sucedidos/aprendizagens:

- A coerência do conjunto de actividades e projectos desenvolvidos, apoiados num quadro de orientação, mantendo um equilíbrio entre a expressão externa do projecto (divulgação) e o envolvimento permanentes dos actores locais (MURTOSA CICLÁVEL);
- A necessidade de mecanismos de avaliação da coerência, que contribuam para uma bem-sucedida realização das operações e que não validam actos de má gestão de fundos públicos ou que alertem para a incapacidade de tirar partido do potencial instalado para a produção de política pública inovadora e exemplar (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE).

## IDEIA FINAL

O que se exige desta abordagem metodológica não é que responda à encomenda, mas que crie condições para ir para além dela e que possa ser replicada noutro contexto.

A pertinência dos exercícios (planos, projectos ou programas) só existe se conseguirem trazer valor acrescentado à forma como se produz planeamento do território e como se produz uma (nova) *inteligência territorial* que perceba a relação entre os diferentes sistemas e promova uma visão integrada.

A análise dos quatro casos, à luz do princípio, permitiu concluir o seguinte:

- MURTOSA CICLÁVEL foi dos casos estudado aquele em que mais se aproximou dos princípios metodológicos defendidos; adoptou uma metodologia circular não-linear, integrando nas várias etapas a dimensão material e imaterial apoiado num esforço de mobilização de informação; o objecto e objectivo foram identificados de forma transparente, à partida e compreendidos pelos promotores e actores; conseguiu distinguir o essencial e o secundário, articulando de forma coerente a concepção e a acção;
- CICLORIA e PROJECTO AVENIDA aproximam-se em muitas situações, tendo sido um caso híbrido, onde alguns dos princípios foram considerados, mas numa avaliação global afastou-se do defendido;
- No caso do CICLORIA o objecto e objectivo foram identificados de forma transparente, mas não foram interiorizados ou compreendidos de igual modo pelos vários promotores e actores; o carácter sequencial da metodologia aproxima-se do modelo linear e foi fragilizado pelo facto do equilíbrio entre as dimensões material e imaterial não ter sido conseguido, penalizado por uma menos bem conseguida recolha de informação; pelas razões atrás referidas, a distinção entre o essencial e o secundário não foi bem produzida e a coerência entre a concepção e a acção foi penalizada;
- No caso da AVENIDA o objecto e objectivo foram definidos de forma transparente, mas parcial, sem que as consequências de tal formulação tivessem sido compreendidas pelo actor promotor, o que fragilizou todo o restante exercício;

- PARQUE DA SUSTENTABILIDADE foi dos estudados, o que mais se afastou dos princípios metodológicos defendidos; a definição do objecto e objectivo não foi clara nem compreensível para um número relevante de actores; foi seguida uma metodologia linear, onde a dimensão material e imaterial não se integraram e a mobilização de informação foi insuficiente; a evidência recolhida mostra que em várias etapas não foi conseguida uma distinção o essencial e o secundário, o que penalizou a coerência entre a concepção e acção;

### **7.6.3. LEITURA DO PROCESSO À LUZ DAS ORIENTAÇÕES DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES – SÍNTESE COMPARATIVA**

#### **PARTICIPAÇÃO NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO SEJA FEITA DE FORMA GRADUAL, SELECTIVA E ORIENTADA**

O princípio da PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO DE FORMA GRADUAL, SELECTIVA E ORIENTADA insere-se no quadro das preocupações com a democraticidade do processo e pretende garantir um cuidado envolvimento dos actores-chave em cada uma das etapas.

Da análise produzida foi possível identificar as seguintes questões críticas/consequências:

- A complexidade do exercício, envolvendo uma dimensão institucional maior, dificultou a selecção dos actores (CICLORIA);
- O entendimento da participação dos actores no projeto foi sobretudo centrado numa perspectiva utilitária, de aumento de eficácia do resultado do planeamento – sobretudo a sua participação nos eventos - mais do que num especial cuidado com a melhoria da democraticidade do processo, a auscultação dos actores, ou com a sua capacitação (CICLORIA);
- A dimensão relacional da coordenação técnico-científica era essencial e exigia um quadro de relação de proximidade com os promotores e demais actores que acabou por nunca se aprofundar, seja pela distância física – e dificuldades logísticas que gera, seja pela menor consideração da sua importância (CICLORIA);
- A preocupação de envolvimento dos actores restringiu-se quase exclusivamente ao diálogo com os que constituíam a parceria (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A uma liberdade significativa dada a alguns actores (os comerciantes, em particular no caso do Alboi) e aos técnicos municipais, que se apoderaram da liderança dos projectos, ficando o responsável político refém da situação, optando por perder a margem de manobra para a gestão da controvérsia (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- Os apelos de envolvimento alargado de actores que não tiveram resposta, o que levou a que fossem ouvidos de outra forma (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A participação dos actores foi intermitente, ou seja, apesar de diversificada e disponível, não houve continuidade (AVENIDA).

Da análise também foi possível assinalar um conjunto de aspectos bem-sucedidos/aprendizagens:

- A existência de um quadro de referência comum permitiu uma selecção cuidada e diversificada de actores, de âmbito local, regional e internacional, e reforçar o quadro social e institucional de apoio (MURTOSA CICLÁVEL);
- A existência de um envolvimento gradual carecia da selecção de um grupo restrito de actores que teriam um papel decisivo na concepção do projecto, para o qual deveriam ter sido criados os adequados palcos e instrumentos de participação (CICLORIA);

- O papel dos actores cívicos foi relevante na criação de uma cultura de participação, de mobilização por causas que não são de grupos de interesse, ou de grupos de âmbito restritos, de bairro ou de vizinhança, mas que são de todos (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE).

## **ENVOLVIMENTO DOS ACTORES LOGO DESDE O INÍCIO E NOS MOMENTOS CRÍTICOS**

O princípio do ENVOLVIMENTO DOS ACTORES LOGO DESDE O INÍCIO E NOS MOMENTOS CRÍTICOS insere-se igualmente no quadro das preocupações com a democraticidade do processo e pretende garantir a auscultação dos seus interesses e necessidades nos momentos chave.

Da análise produzida foi possível identificar as seguintes questões críticas/consequências:

- A complexidade institucional e a relevância da dimensão supra-municipal e de “governança multi-nível”, com as consequentes dificuldades organizativas, não foi devidamente considerada o que perturbou o desenvolvimento do exercício (CICLORIA);
- A liderança do processo de participação, da ocupação da arena pública não foi determinada pelo poder político mas sim pelos movimentos de contestação. Ainda que tal não tivesse tido um efeito directo no processo, mais tarde veio a constatar-se que condicionou o contexto e que favoreceu a mudança de algumas das decisões mais controversas (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- As dificuldades de envolvimento dos actores podem ser explicadas pela falta de oportunidade de interacção nos momentos críticos do projecto, e sobretudo no seu início (CICLORIA, PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A não criação de oportunidades para apresentação pública regular dos resultados e para a auscultação de opinião, o que fragilizou o crescimento e amadurecimento do projecto (CICLORIA, PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A realização de contactos pontuais, não consequentes, e meramente instrumentais, em que a vantagem é sobretudo para uma das partes (promotor), gerou a concepção de mal-amado e um resultado em termos de adesão muito fraco (CICLORIA).

Da análise também foi possível assinalar um conjunto de aspectos bem-sucedidos/aprendizagens:

- A necessidade de aprofundar o trabalho de articulação institucional entre autarquias (sobretudo entre técnicos dos departamentos similares) e com a universidade;
- A mobilização das comunidades escolares na construção do programa educativo foi uma das actividades mais bem sucedidas pelo facto de se tratar de uma situação de duplo benefício, pelo trabalho em rede com os técnicos municipais e professores das escolas, e a forma como o programa foi construído de forma colaborativa (CICLORIA);
- Uma atitude obstinada contra a participação pode gerar o efeito contrário, em particular o surgimento de dinâmicas cívicas que vão produzindo contributos de reflexão (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);

- Os cidadãos em geral só se expressam quando está algo importante em jogo para eles como indivíduos, a evidência mostra que se eles se envolverem em tais processos (Innes e Booher, 2010) têm mais acesso a informação, aprendem sobre os problemas e possíveis soluções, observam que existe um comungar de ideias entre membros da sua comunidade e que as suas vozes podem ser ouvidas (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A natureza pedagógica e construtiva dos movimentos cívicos gera um maior impacto (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- As tecnologias dos media social podem criar um contexto em que os cidadãos tenham acesso a informações mais detalhadas e, através de um diálogo colectivo, partilhar mutuamente e desenvolver de forma efectiva a sua visão comum, gerando uma cultura de aprendizagem, na comunidade, sobre as vantagens da criação de formas cooperativas de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A necessidade de dinamizadores de debate, atores-chave que criam as condições básicas para envolver a comunidade local directamente nas discussões, quer internamente, quer com os decisores (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A restrição do alcance das tecnologias baseadas na web que, apesar de fáceis de usar ainda estão condicionadas por um nível de iliteracia digital significativo, especialmente, entre os idosos (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- Os cidadãos que participam ou dão suporte a estes movimentos cívicos, no qual estão envolvidas questões de planeamento territorial, são aqueles com uma experiência histórica e cultural que, com seu conhecimento tácito, podem mais facilmente adicionar argumentos para a discussão (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- O envolvimento de competências técnico-científicas que poderiam ter sido úteis para qualificar o projecto foram crescentemente sendo desvalorizadas, sobretudo perante algumas dificuldades e a necessidade de mais tempo, com o regresso dos responsáveis de projecto às suas “áreas de conforto” (CICLORIA, PARQUE DA SUSTENTABILIDADE).

#### **DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO DE FORMA DETALHADA, ATEMPADA E DE FÁCIL COMPREENSÃO**

O princípio da DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO DE FORMA DETALHADA, ATEMPADA E DE FÁCIL COMPREENSÃO insere-se no quadro das preocupações com a capacitação dos actores e pretende garantir que estes podem ter uma intervenção qualificada.

Da análise produzida foi possível identificar as seguintes questões críticas e as suas consequências:

- As posturas de grande receio de comunicação dos resultados preliminares geraram uma dificuldade de mobilização e compreensão do exercício (CICLORIA);

- A recusa em ceder informação após várias insistências e junto de várias instâncias nacionais, regionais e locais, mesmo que seja exigido por lei, mostra a fragilidade do quadro de controlo (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A procura de colaboração dos actores exclusivamente centrada no interesse momentâneo do projecto, e não para a sua mobilização e motivação para outras agendas de interesse comum ou de capacitação para um desempenho mais holístico, menos centrado nos seus interesses particulares, gera a perda de um enorme potencial de intervenção (AVENIDA E CICLORIA).

Da análise também foi possível assinalar um conjunto de aspectos bem-sucedidos e aprendizagens:

- A disponibilização regular de informação sobre o desenvolvimento do projecto e dos seus resultados, usando várias plataformas, em particular as digitais, gera oportunidades de envolvimento da comunidade e de um crescente reconhecimento externo (MURTOSA CICLÁVEL).

### **ESFORÇO DE PEDAGOGIA E INTEGRAÇÃO DE OPINIÃO DOS DIFERENTES ACTORES, ATRAVÉS DA CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS E DE PALCOS DE DIÁLOGO ABERTO, TRANSPARENTE E CUIDADO**

O princípio do ESFORÇO DE PEDAGOGIA E INTEGRAÇÃO DE OPINIÃO DOS DIFERENTES ACTORES, ATRAVÉS DA CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS E DE PALCOS DE DIÁLOGO ABERTO, TRANSPARENTE E CUIDADO insere-se igualmente no quadro das preocupações com a capacitação dos actores e democraticidade e pretende garantir a existência de palcos e instrumentos com oportunidades para que a opinião dos actores seja tida em conta e explicitada as razões da sua ponderação.

Da análise produzida foi possível identificar as seguintes questões críticas/consequências:

- As diferentes respostas dos actores aos apelos de participação, alguns revelando inércia e passividade, exige um esforço redobrado de envolvimento;
- A qualidade dos instrumentos e palcos de participação dos actores não foi a adequada para um exercício desta natureza, quer na sua frequência, quer na oportunidade, quer ainda na natureza (CICLORIA);
- O problema do limite para o compromisso, até onde se deve ceder, e de que forma fica garantida a participação discordante ou a não utilização destes palcos como argumento político, quando os palcos não funcionarem correctamente (AVENIDA; PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A procura de intermediações de diálogo que permitissem, perante o crescimento da contestação, aproximar posições e criar canais de comunicação, mas foram sucessivamente rejeitados pelo poder político o que tornou ainda maior a crispação (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A realização de actividades oportunas e relevantes para criar palcos de discussão informada oferecendo oportunidade para auscultar e mobilizar esforços tem de ter sequência e explicitar devidamente os seus resultados, para ser consequente (AVENIDA);

- A indevida definição inicial da encomenda pode prejudicar e limitar o alcance dos momentos de participação, mesmo se ricos e diversificados (AVENIDA);
- O baixo grau de interacção com actores (baseado em informação e auscultação), centrado só nos momentos decisivos (eventos finais) não gera a necessária mobilização (CICLORIA);
- As arenas tradicionais tendem a falhar, quer para obter uma participação genuína na tomada de decisões, quer para melhorar as decisões que os governos locais tomam, criando uma relutância em discutir ideias, apresentar argumentos e partilhar informação o que afasta os cidadãos que estão realmente dispostos a ajudar na implementação e desenho de políticas e contribuindo para o 'afastamento dos cidadãos de actividades cívicas' (Putnam, 2000);
- A falta de clareza sobre a natureza do interesse colectivo em presença, sobre a forma como os projectos lhe respondiam ou quais as cautelas que poderiam ser tomadas para minimizar os problemas e potenciar os efeitos positivos, revelou e determinou o escasso esforço para construir compromissos (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- O uso de uma argumentação que desconsiderou os vários interesses em presença, privilegiando alguns grupos, com a tese do consenso impossível (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A realização de acções de participação num momento avançado do projecto e num clima pouco sereno e com posições extremadas torna ainda mais difícil criar compromissos e dar espaço para recuos (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- Os palcos não tiveram peso político, não contaram com a presença ou acompanhamento de membros do executivo, que entregavam aos técnicos e assessores toda a responsabilidade, com o risco que o resultado do que ali se produzia não tivesse as devidas consequências (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE).

Da análise também foi possível assinalar um conjunto de aspectos bem-sucedidos/aprendizagens:

- O conjunto equilibrado de instrumentos e palcos, em várias etapas do exercício, gera um elevado grau de interacção com actores - informação, auscultação, envolvimento e cooperação (MURTOSA CICLÁVEL);
- A existência de palcos adequados em que os actores se sintam confortáveis é fundamental para o desenvolvimento de uma experimentação orientada, a valorização de diferentes formas de conhecimento (técnico-científico e 'local') e a sua mobilização para a construção de uma nova acção colectiva (MURTOSA CICLÁVEL);
- A participação mais exigente implica um trabalho mais longo de diálogo e acompanhamento, que perceba melhor as motivações dos actores envolvidos, construa um quadro de referência que funcione como guião dos diálogos de orientação de acção futura, capaz de gerar iniciativas de interesse comum e vantagens mútuas, que mude verdadeiramente a agenda da acção dos actores;
- O papel das arenas públicas de reflexão não é a substituição das arenas tradicionais de decisão, legitimamente eleitas, nem sequer a procura obsessiva

do consenso, o que nem sempre é possível ou desejável, mas a procura de posturas de informação atempada aos cidadãos, a criação de oportunidades de auscultação das suas motivações, interesses e preocupações e a construção de respostas qualificadas aos problemas e desafios que enfrentam (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);

- Quando não são criados palcos e instrumentos adequados pelos promotores, outros actores – nomeadamente os cívicos – podem criá-los e construir a partir daí o seu quadro de consensos e de acção colectiva (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- O papel das tecnologias mostrou ter um enorme potencial facilitador relacional local ou de ampliação da mensagem nos media, quer em contextos adversos (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE) ou favoráveis à participação (MURTOSA CICLÁVEL);
- A mera existência de tecnologias não é suficiente, para envolver os cidadãos é fundamental a presença de um número relevante de pessoas que sejam capazes de ‘por as coisas a andar’ (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- O número de participantes que abraçam esses movimentos através dos meios de comunicação social é importante para motivar aqueles já envolvidos e trazer ideias novas mas também para ampliar o debate fora das fronteiras locais (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A relação com os actores pressupõe um esforço de “entrar na sua cabeça”, de perceber as suas motivações e conhecer os seus meios, e de os fazer convergir para as ideias principais do projecto, o que pressupõe tempo e alguma capacidade de diálogo e interacção (MURTOSA CICLÁVEL);
- A forte democracia participativa hoje existente, que pode ser medida pela quantidade de movimentos cívicos, fóruns e plataformas que têm surgido, é resultante de um trabalho colectivo que não emana da cabeça de um número restrito de pessoas, mas do trabalho de um colectivo alargado que vai animando e organizando o debate público (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- O debate público é importante porque obriga os participantes a confrontarem-se com as suas opções e a fazer um esforço por ter uma visão global (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A percepção, por parte dos cidadãos e/ou movimentos, de que a participação é útil e pode dar frutos (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A existência de uma posição reactiva face à mudança mostra quanto é relevante que os promotores da participação saibam criar condições para que as barreiras se esbatam e que um número alargado de cidadãos perceba as decisões, reconheça que eventuais efeitos perversos serão acautelados, participe na sua construção, partilhando e aprendendo, e que as mais relevantes observações críticas sejam respondidas pelos promotores do exercício;
- O uso de diferentes palcos e instrumentos é importante para mobilizar os actores para uma intervenção mais proactiva e alinhadora dos seus meios e motivações em torno de um mote ou de um conceito que represente de forma explícita o interesse colectivo;



- O potencial cívico que uma comunidade dispõe é, num momento de escassez e de incerteza quanto ao futuro, um dos recursos chave para apoiar a construção e implementação de propostas para o futuro;
- O papel dos investigadores cívicos, inspirados no conceito de Universidade Cívica, pode ser de grande relevo na sua comunidade, apoiando-a com o seu conhecimento técnico e científico na reflexão sobre instrumentos de planeamento territorial com uma postura colaborante e transparente.

### **APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO NA CONCEPÇÃO DAS ACÇÕES E PROPOSTAS DE PLANEAMENTO, ALINHANDO MEIOS E MOTIVAÇÕES**

O princípio do **APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO NA CONCEPÇÃO DAS ACÇÕES E PROPOSTAS DE PLANEAMENTO, ALINHANDO MEIOS E MOTIVAÇÕES** insere-se sobretudo no quadro das preocupações com a eficiência e eficácia da actividade do planeamento e pretende garantir que a participação alinha e valoriza os meios e motivações dos actores em torno dos objectivos do exercício e da defesa e ponderação do interesse público, equacionando novas formas de organização institucional da acção colectiva.

Da análise produzida foi possível identificar as seguintes questões críticas/consequências:

- A fragilidade dos esforços de estímulo à criação de novas áreas de negócio ligadas à mobilidade ciclável (MURTOSA CICLÁVEL E CICLORIA)
- A ambição definida para o objecto e objectivo, de se tornar exemplar e replicável, esbarra na frágil dedicação ao envolvimento dos actores na concepção, perante um quadro igualmente frágil da acção pública;
- A dinâmica privada não foi devidamente estimulada, o que fez com que alguns dos resultados esperados não tivessem ocorrido (AVENIDA, PARQUE DA SUSTENTABILIDADE E CICLORIA)
- A articulação institucional em projectos desta natureza é ainda um desafio, existindo ainda um fosso muito grande entre o discurso político e a acção (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE).

Da análise também foi possível assinalar um conjunto de aspectos bem-sucedidos/aprendizagens:

- As dinâmicas participativas estimularam o envolvimento dos agentes locais para o desenvolvimento de acções nos vários domínios (animação cultural, educacional) à volta dos temas âncora (MURTOSA CICLÁVEL)
- O trabalho realizado revelou a necessidade de outras plataformas de articulação institucional dos actores, nomeadamente para o trabalho no âmbito da dinamização económica (MURTOSA CICLÁVEL);
- Os passos dados foram importantes para valorizar a ligação internacional do projecto, tirando partido das redes em construção e das associações temáticas internacionais (MURTOSA CICLÁVEL);
- O fortalecimento de relações institucionais com parceiros ligados ao tema abordado (MURTOSA CICLÁVEL);

- Um maior papel na dinamização dos actores pode entrar em conflito com diferentes posturas e entendimentos do papel do Estado, para uns um papel mais regulador, normativo, enquanto para outros um papel mais interventivo e proactivo (AVENIDA);
- A falta de aprofundamento da qualidade dos palcos de participação dos actores, teve como consequência o não amadurecimento do trabalho de cooperação entre os actores (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- A falta de entrosamento dos actores fez com que o potencial de conhecimento e experiência de alguns actores no tema não tenha sido devidamente explorado e não tivesse contribuído para qualificar as diversas políticas públicas municipais (PARQUE DA SUSTENTABILIDADE);
- O trabalho com os actores económicos e do sistema científico-tecnológico pode vir a criar condições para gerar novos produtos e serviços, para estimular a criação de novas áreas de negócio ligadas à mobilidade ciclável e a mobilização e articulação de saberes científicos para qualificação e animação lúdico-científica dos percursos (aumentando a utilidade social do conhecimento científico), sendo para tal necessário criar novos palcos de interacção;
- O trabalho com as comunidades escolares para que estas introduzam nos seus programas educativos a questão da mobilidade ciclável, dando continuidade ao esforço já desenvolvido, exige novos processos de interacção;
- A necessidade de criação de uma plataforma institucional mais alargada que promova o trabalho articulado dos municípios em novos domínios.

## **LEITURA FINAL**

Os quatro casos estudados mostram diferentes concepções da participação dos actores.

Os resultados mostram que o MURTOSA CICLÁVEL foi o caso em que houve um maior entendimento do conceito de participação na sua tripla dimensão, como forma de legitimação democrática (envolvimento dos actores), de capacitação de actores (trabalhar as suas competências) e de aumento de eficácia do planeamento (valorização dos meios e motivações dos actores).

Por detrás dos resultados esteve uma mudança na atitude da autarquia perante os recursos que dispunha e na forma de pensar o futuro do seu território e do seu desenvolvimento, tendo demonstrado uma assinalável vontade política à qual aliou a capacidade de alinhar os seus mais relevantes investimentos em torno de uma nova ‘trajectória de desenvolvimento’ e, percebendo que não o poderia fazer de um modo isolado, criando redes nacionais (começando com os vizinhos) e internacionais para fortalecer o seu potencial, aprender e trocar experiências.

O caso de estudo “CICLORIA” teve um entendimento da participação mitigado, em que os actores tinham um papel passivo, enquanto elementos de legitimação democrática com um papel amenizado no seu esforço de valorização dos meios (eficácia do planeamento).

O caso de estudo “PARQUE DA SUSTENTABILIDADE” foi aquele em que o promotor teve um entendimento redutor do que era a participação e o envolvimento dos actores, numa concepção minimalista reduzida à informação pontual aos actores através de mecanismos tradicionais.

O futuro da participação em projectos deste tipo será, certamente, diferente, pois hoje os cidadãos estão mais conscientes da importância de participar e os decisores da necessidade de explicar, ouvir e envolver os principais actores. O facto das alterações aos projectos terem sido alcançadas, mesmo que não tenha sido por efeito directo da participação, levou a que os cidadãos sentissem que vale a pena o esforço de participação mesmo em causas difíceis.

O caso de estudo “AVENIDA” teve uma preocupação superior com a participação, semelhante ao do CICLORIA, sendo valorizada a participação enquanto forma de procura de consenso em torno do projeto, de legitimação democrática com papel mitigado no seu esforço de valorização dos meios (eficácia do planeamento). A disponibilidade para ouvir os actores esbarrou num contexto de desconfiança nos promotores da participação e de insuficiente consideração do objecto da participação.

Em síntese, os dados da análise empírica efectuada permitiram concluir que o papel dos diferentes actores e a forma como foram tidos em conta os seus meios disponíveis e as suas motivações foram determinantes nos resultados alcançados. Num conjunto de experiências, o envolvimento dos actores visou fortalecer o quadro social e institucional de apoio, o fomento à criação de plataformas de diálogo e colaboração, de valorização de diferentes formas de conhecimento (técnico-científico e ‘local’) e a mobilização para a construção de políticas ou para a validação do processo de decisão. Noutro conjunto de experiências, o entendimento da participação dos actores foi desvalorizado, produzido de forma burocrática, sem o devido reconhecimento das suas motivações e valorização dos meios disponíveis, sem um adequado envolvimento, o que conduziu a situações de elevada conflitualidade, fragilização e descredibilização do exercício de planeamento e a resultados que contrariam os objectivos inicialmente definidos.

A investigação de Flyvbjerg (1998) no seu caso de estudo de Aalborg é particularmente inspiradora para a análise crítica dos projectos mais polémicos. Refere o autor que ‘quanto maior o poder menor a racionalidade’, explicando que o ‘poder está sobretudo preocupado com a definição da realidade, mais do que com o conhecimento de como ela funciona’ referindo ainda ‘a liberdade que esse poder dispõe para não apresentar a racionalidade que suporta as suas decisões’, finaliza com a referência que ‘em sociedades democráticas o argumento racional é uma das poucas formas de poder que os cidadãos ainda dispõem’.

Estas conclusões aplicam-se de forma clara às discussões sobre as experiências de Aveiro aqui analisadas. Muitas intervenções de planeamento visaram intervir numa realidade sem perceber o seu funcionamento e dinâmicas e, por isso, sem antecipar os seus possíveis impactos. Em muitas ocasiões o poder tende, frequentemente, a negligenciar a clarificação das razões que suportam os seus investimentos. Tal como em Aalborg é por isso natural que, face a esta situação, surjam dinâmicas e movimentos cívicos que procurem acentuar a necessidade clarificar a racionalidade que está por detrás dos projectos e processos que têm a ver com o planeamento do futuro da cidade.

Lembrando Ferrão (2010), os tempos mudaram e as metodologias de elaboração destes instrumentos também têm de mudar sendo fundamental “criar oportunidades (regulares) para discutir colectivamente e produzir ideias para o futuro da cidade (a criação de processos de aprendizagem colectiva)”.



# 8.

## CONCLUSÕES



## **8. CONCLUSÕES**

### **PONTO DE PARTIDA**

O argumento que compaginou esta investigação sustenta que no actual contexto de progressiva complexidade do território e da sua organização, de crescente densidade de actores com interesses contraditórios e conflituantes, de uma maior fragilidade do Estado para promover o planeamento do território, o desenvolvimento de metodologias promotoras da participação dos actores pode ser particularmente útil i) para tornar mais democrática a “acção colectiva”; ii) para capacitar os actores envolvidos, valorizando os seus meios em torno do interesse colectivo e dos objectivos de planeamento e; iii) para possibilitar a procura e construção de compromissos, alinhando as suas motivações.

Para sustentar o argumento desenvolveu-se nesta tese uma revisão crítica da literatura sobre planeamento do território, metodologias de planeamento, actores e participação, clarificando conceitos e produzindo um conjunto de princípios (de natureza conceptual) e de orientações (de natureza operativa) para a acção colectiva de base territorial. Procurou-se clarificar o conceito de território, objecto da actividade do planeamento, estabelecer um conceito de planeamento do território, produzir um quadro de referência sobre planeamento territorial, com particular enfoque para o papel dos actores e participação. Com base no quadro teórico de referência sobre participação dos actores em planeamento do território, procedeu-se a uma análise crítica de um conjunto de experiências de planeamento territorial.

### **CONCEITO DE TERRITÓRIO**

Como ponto de partida da investigação, identificou-se uma concepção do objecto de planeamento do território pela própria disciplina excessivamente centrada na sua dimensão física, o que tinha consequências para a compreensão da transformação do território, para o entendimento da sua dimensão holística e, posteriormente, para a concepção dos instrumentos e das metodologias para a sua regulação e organização (Castells, 1979; Massey, 1997).

Com base na revisão da literatura propôs-se, assim, um conceito de território identificado como uma realidade espacial, com expressão material e imaterial, com continuidade e características comuns, que se desenvolve sobre um suporte biofísico, frequentemente transformado fisicamente pelo homem, nele ocorrendo relações sociais, económicas, de poder e soberania, pressupondo uma fronteira, mais ou menos definida, distinguindo-se de outros territórios onde se insere ou com os quais se relaciona.

Partindo da conceptualização material do território foram consideradas duas dimensões, o território biofísico e o território físico humanizado. O TERRITÓRIO BIOFÍSICO foi identificado como o conjunto dos elementos que formam o subsolo e o solo, em particular, o seu suporte geológico (subsolo), elementos que dão vida ao solo - a fauna, flora e vegetação - e os recursos hídricos, devendo considerar-se uma visão integrada ou relacional entre os diferentes elementos e a relação que estabelecem com o homem (MCharg, 1969; Forman, 1986). Já o conceito do TERRITÓRIO FÍSICO HUMANIZADO foi definido como o resultado da acção técnica e política de humanização do espaço biofísico, com as suas diferentes formas e estruturas, de natureza cada vez mais complexa, sem continuidade e contiguidade e sem delimitação física definida, incluindo ou correspondendo às infra-estruturas que lhe dão suporte e os seus valores de referência patrimonial (Sola Morales, 1997; Indovina, 2010).

A concepção imaterial do território identificou três dimensões do território, a sócio-relacional, a económico-funcional e a de soberania. Tratando-se de um palco de grande pluralidade de actores o território é um espaço de conflitos entre diferentes interesses, afirmando-se como o espelho das relações entre sociedade, mercado e política revelando, por isso, as contradições existentes.

O TERRITÓRIO SÓCIO-RELACIONAL foi clarificado como o palco da actuação dos actores sociais e o resultado da sobreposição de várias dinâmicas de uso e apropriação, produzido para realizar funções - artísticas, culturais e sociais - e significados - identidade e sentido de pertença (Lefebvre, 1991; Tuan, 1975; Massey, 1993). O TERRITÓRIO ECONÓMICO-FUNCIONAL foi definido como o palco da actuação dos actores económicos, nas suas relações crescentemente complexas e interdependentes a diferentes escalas, locais e globais (Hirschman, 1958; Fainstein, 1994; Maillat, 2002). E, por último, o TERRITÓRIO SOBERANIA foi sustentado como o palco da intervenção dos actores políticos, das diferentes soberanias político-administrativas, que se estabelecem em diferentes níveis, frequentemente em tensão e conflito (Gottman, 1973; Davoudi et al., 2008).

O território foi considerado como uma sobreposição e combinação das diferentes dimensões, criando relações de interdependência, de competição e de complementaridade, nem sempre coerentes e equilibradas. A construção do território foi entendida como resultado de um processo gradual de transformação, colectivamente produzida por vários actores com motivações distintas e muitas vezes contraditórias, e de formação permanentemente incompleta, que é desenvolvido a partir das relações de poder entre actores e sujeitos com interesses contraditórios - forças políticas, sociais e de mercado (Sassen, 2013; Castells, 2002).

## **CONCEITOS E MÉTODOS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

Perante a diversidade de questões que o território coloca, o planeamento do território tem assumido, ao longo do tempo, diferentes quadros conceptuais e orientadores.

O trabalho de sistematização de conceitos de planeamento revelou-se complexo e de difícil produção, pois o entendimento entre os académicos não é consensual. Friedmann (1998:245) reconhece essa dificuldade e aponta quatro caminhos: uma maior teorização em torno da forma de conceptualizar o planeamento; a necessidade de ligar o planeamento ao contexto institucional e político onde ele se desenvolve; a dificuldade e necessidade de incorporar as relações de poder no discurso de planeamento; clarificar os diferentes métodos de fazer planeamento e tentar ultrapassar o dilema de ter de escolher um entre vários.

Da revisão da literatura (Mannheim, 1960; Rittel, 1973; Wildavsky, 1973; Hall, 1973; Friedmann, 1987; Alexander, 1981 e 2005; Harper & Stein, 2006; Healey, 2010; Carvalho, 1990 e 2003; Guerra, 2006) concluiu-se que o planeamento tem como principais características: desenvolver-se num contexto de incerteza, procurando articular uma visão de médio e longo prazo com uma visão de curto prazo; integrar-se num processo de apoio à tomada de decisão, que envolve questões e saberes multidisciplinares e que o planeamento informa; orientado para a acção, isto é, o planeamento pressupõe que as acções são desenhadas para serem implementadas de um modo coordenado e coerente, e que na sua concepção e execução devem participar actores que tem interesses distintos e relações de poder desequilibradas.

Articulando as abordagens conceptuais de PLANEAMENTO e de TERRITÓRIO, definiu-se PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO como a actividade desenvolvida por um promotor público de planeamento – o Estado, o qual, num determinado contexto e em defesa do



interesse colectivo define objectivos para um determinado objecto de planeamento (território, numa temática e escala). Para os cumprir, mobiliza os meios e actores necessários, produzindo um quadro de referência e identificando as acções, os palcos e os métodos para os alcançar.

Tendo identificado como foco de investigação a METODOLOGIA EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO, ela foi conceptualizada como a estrutura e coerência das actividades de planeamento territorial, que vão desde a definição dos objectivos, à produção de um quadro de referência, à identificação e mobilização de meios e actores, e à identificação das acções para alcançar os objectivos inicialmente definidos.

A partir da revisão da literatura identificaram-se seis famílias de metodologias de planeamento do território e, numa abordagem comparativa das diferentes tipologias, foi construída uma grelha analítica com a identificação de um conjunto de características, considerando os seguintes critérios ou parâmetros: objecto, objectivos, papel do Estado, papel do planeador, instrumentos e, por último, as orientações de cada uma das metodologias.

O MÉTODO “SURVEY-ANALYSIS-PLAN” surge na primeira metade do século XX e correspondeu à fundação do planeamento territorial moderno, como resposta aos problemas que a Revolução Industrial colocou, nomeadamente, ao nível do crescimento urbano e da necessidade de infra-estruturação (Geddes, 1915; Muller, 1992).

Olhando para o objecto de planeamento é possível concluir que a actividade de planeamento olhava para o território como o “território palco”, onde emergia como preocupação fundamental, a sua dimensão física, e se identificava a cidade e a sua área de expansão como a área pertinente de atenção. O objectivo, centrava-se na organização do desenvolvimento do uso do solo e da forma urbana, materializado através de um plano urbanístico (“survey before plan”) acreditando-se que, desta forma, se obtinha “o futuro desejado”. A crítica a este método prendia-se, por um lado, com a natureza ambígua dos objectivos, na forma como eles eram impostos ao serem produzidos de forma não discutida e serem, sobretudo, relacionados com a forma física e, por outro lado, com o excesso de crença no poder do instrumento ‘plano’ para atingir os objectivos.

O MÉTODO RACIONAL COMPREENSIVO E SISTÉMICO desenvolveu-se, sobretudo, nos anos cinquenta, sessenta e setenta do século XX, no período pós-guerra de reconstrução urbana, de aposta na promoção do crescimento económico e demográfico (“baby boom”) e do desenvolvimento tecnológico (“cibernética”), identificado na literatura como o período da “legitimação prematura” do planeamento (Faludi, 1973; Camhis 1979; Chadwick, 1971).

Nesta metodologia, o objecto era considerado na sua maior complexidade, o “território sistema”, assumindo que era fundamental produzir um conhecimento profundo e detalhado sobre todas as suas dimensões física, social, económica e ambiental. A concepção dos objectivos evoluiu para uma preocupação centrada na concepção do futuro do desenvolvimento territorial numa perspectiva mais holística que a anterior, incluindo o ambiente físico, os aspectos sociais e económicos, os transportes e a qualidade ambiental e, adoptando uma natureza mais normativa. Como principais críticas a esta conceptualização foram sublinhadas: a diversidade de dimensões consideradas e o seu carácter holístico, que conduzia a um interminável processo analítico; o excesso de quantificação dos objectivos (metas) e a complexidade de mecanismos para avaliação do cumprimento das metas definidas.

O MÉTODO INCREMENTALISTA E ADVOCATÓRIO emergiu nos anos setenta, como resposta à crítica em relação à visão sistémica do planeamento e à postura da protecção

aos interesses dominantes, naquilo que é considerado o período da “contestação social” ao Planeamento (Lindblom, 1950 e 1979; Davidoff, 1965).

Nesta metodologia, que abrange um conjunto de práticas diferenciadas, o objecto de planeamento reduzia a sua expressão, centrando-se nas pequenas e micro questões, sobre as quais se procurava produzir o conhecimento mínimo necessário à melhor decisão possível. A definição de objectivos passou a ter uma dimensão mais mitigada, sendo o exercício de planeamento orientado por uma mistura de intuição e de experiência.

A crítica que se produziu em torno desta metodologia tem várias nuances, consoante o seu enfoque mais incrementalista ou advocatório. No primeiro caso, o reparo prende-se com o risco do afastamento relativamente ao interesse colectivo, ou seja, os objectivos colectivos não eram definidos e confundiam-se com os objectivos de curto prazo e conjunturais. Para além disso, não era tida em conta a necessidade de uma consideração global do objecto, o que debilitava o exercício e o resultado da actividade de planeamento. No segundo caso, a referência crítica centra-se na ingenuidade da abordagem e no risco da postura de mediação se traduzir numa mera legitimação dos grupos mais poderosos.

O MÉTODO POR PROJECTOS é despoletado nos anos oitenta, no período da crise do Estado Providência, da afirmação do planeamento empresarial estratégico, do surgimento de uma visão empresarial da gestão pública, identificado como o período da “desregulamentação” da intervenção pública territorial e do papel do planeamento (Mazza, 1994; Bailey et al, 1995; Portas, 1998; Imrie & Thomas, 1999; Haughton et al, 2010).

Esta nova prática de planeamento, associada a execução de projectos de regeneração urbana era caracterizada por ter uma dimensão de intervenção meramente física, por isso, unidimensional e dirigida às zonas centrais degradadas das cidades - *‘inner cities’* -, numa postura top-down definida pelo Estado Central, que concentrava todo o poder e validava os planos-projecto e atribuía responsabilidade de gestão às parcerias. A crítica apontada residia no facto da atenção desta metodologia se centrar nas dimensões económicas, com enfoques determinados pelos principais *stakeholders*, o que podia conduzir a uma desvalorização de dimensões emergentes, e também, à dependência face aos interesses dos actores mais poderosos, aqueles que tinham poder para ajudar a concretizar os objectivos definidos.

O MÉTODO COLABORATIVO E COMUNICATIVO surgiu nos anos noventa, no período da “reconstrução” da actividade do planeamento, com o aparecimento de preocupações com a descentralização da acção pública, o reforço da participação dos cidadãos e com novos conceitos de governo da coisa pública - “governança” (Friedmann, 1987; Forester, 1989; Healey, 1992, 1997 e 1998; Innes & Booher, 2010).

Na penúltima metodologia, o objecto passou a centrar-se na “qualidade dos lugares”, sendo fundado num conjunto de preocupações relacionadas com a articulação de actores e com a produção de novos quadros institucionais através do aprofundamento da cooperação e coordenação e com a capacitação institucional e o empoderamento de cidadãos e comunidades. A crítica a este método assenta, sobretudo, no excesso de atenção à definição de objectivos colectivos e à procura de consensos na sua definição, o que se traduzia em processos de permanente alteração da sua definição. Para além disso, o enfoque nas questões imateriais - no processo - desvalorizava a dimensão espacial/física da organização do território.

Por último, o MÉTODO “EVIDENCE-BASED”, o mais recente, é identificado com o período da “refundação”, desenvolvido no final da década de 90 e por crescente influência da União Europeia, com a noção da governação multi-nível (europeia, nacional e local) e com a

preocupação de produção de “evidência” técnico-científica que justifique as opções de política pública (Faludi, 2006; Krizek et al, 2009; Davoudi, 2006).

Neste último método, considerado pelos seus autores como um método complementar e não alternativo, o objecto é o território nas suas múltiplas dimensões, com particular relevo para a natureza da evidência originada pelos múltiplos produtores de conhecimento. A crítica produzida a este método centra-se na gestão da evidência recolhida e na sua tradução em acção.

## **CONCEITOS E TIPOLOGIAS DE ACTOR**

A partir da conceptualização de actor produzida por Crozier (1977), Mitchell (1997) e Bryson (2004), discutiu-se o conceito de ACTOR em planeamento e propôs-se uma tipologia consoante os seus meios, motivações e palcos.

Como definição de actor entendeu-se o conjunto de indivíduos, com um número significativo de características comuns (interesses/motivações e meios), que desempenha um qualquer papel num determinado palco (“território relacional”, “território funcional” ou “território soberania”), influenciando ou sendo influenciado por outros actores e que pode possuir um projecto colectivo.

A partir da conceptualização, produziu-se uma tipologia de actores envolvidos no planeamento do território, identificando-se quatro tipos - os actores destinatários, os não actores, os actores com meios directos e os actores com meios indirectos, com a seguinte explicitação:

- ACTORES PROMOTORES do planeamento do território (e da gestão do território), correspondendo ao Estado Local ou Central, como entidade promotora do planeamento do território e da gestão do território.
- ACTORES DETENTORES DE MEIOS DIRECTOS, os actores que dispõem de meios relevantes para a acção directa no território ou no planeamento do território.
- ACTORES DETENTORES DE MEIOS INDIRECTOS, os actores que dispõem de meios relevantes, mas sem acção directa no território ou no planeamento do território.
- ACTORES DESTINATÁRIOS, que inclui os actores com interesse individual e os actores defensores de interesses difusos.
- NÃO ACTORES, que inclui os actores em silêncio e os actores sem direitos ou sem capacidade de os reivindicar.

A partir da classificação de actores anteriormente produzida, segundo os meios que possuem (actores promotores com meios directos ou com meios indirectos, destinatários e não actores), foi efectuada uma nova classificação centrada no papel que se deseja que os actores tenham no exercício de planeamento do território. Foram, assim, identificados seis papéis centrais dos actores no planeamento do território:

- ACTORES PROMOTORES que lideram o exercício de planeamento do território, sem deixar de envolver os vários actores na sua concepção e execução;
- ACTORES QUE EXPRESSAM OU SÃO PORTADORES DE NECESSIDADES que exprimem ou que sejam portadores de necessidades individuais ou colectivas;
- ACTORES DETENTORES DO CONHECIMENTO, INFLUÊNCIA OU TUTELA que disponibilizam o conhecimento sobre o objecto de planeamento e que mobilizam a sua influência e poder tutelar em torno dos objectivos do planeamento do território;
- ACTORES EMPREENDEDORES DE ACTIVIDADES que dinamizam e empreendem actividades sociais, culturais, económicas em prol do objecto e objectivos de planeamento;

- ACTORES DETENTORES DA PROPRIEDADE E PROMOTORES IMOBILIÁRIOS que colocam os seus produtos imobiliários e capacidade de transformação (promoção imobiliária);
- ACTORES DIFUSORES DE INFORMAÇÃO que disseminam informação sobre o exercício de planeamento, contribuindo para alinhar meios e motivações dos vários actores.

Tendo como objectivo clarificar o conceito de participação dos actores em planeamento do território foi feita uma análise sobre a história e as teorias relacionadas com a participação.

## **CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO DE ACTORES EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

A análise da história da participação em planeamento permite identificar seis momentos distintos.

No MÉTODO “SURVEY ANALYSIS PLAN” identificou-se uma participação não institucionalizada, em que o papel dos actores era desvalorizado, as suas ocorrências dirigidas à defesa de interesses particulares e os seus resultados muitas vezes não eram considerados. O foco da participação estava, sobretudo, na fase final do método.

Em resposta às críticas quanto à falta de democraticidade das práticas de planeamento surgiram, com o MÉTODO DE PLANEAMENTO RACIONAL COMPREENSIVO / SISTÉMICO, os processos de participação institucionalizada através da criação de momentos de consulta formal, legalmente definida mas com carácter pontual e nos períodos em que o exercício de planeamento estava concluído, sem possibilidade de questionar os seus fundamentos e opções. O foco da participação centrava-se na fase final do método e, de uma forma mais ténue, na sua fase inicial.

Ainda assim, perante a identificação das dificuldades de participação dos actores, sobretudo, dos mais fragilizados socialmente, surgiram com o MÉTODO DE PLANEAMENTO INCREMENTALISTA (ADVOCATÓRIO E ASSESSORIAL), mecanismos de advocacia de interesses, ainda que de forma debilitada pela natureza incipiente da abordagem incrementalista, muito centrada nas micro questões e na visão de curto prazo. Neste método não foi identificado um foco temporal particular.

Acompanhando alguma desvalorização da função do planeamento e do papel do Estado, surgem, com a METODOLOGIA POR PROJECTOS, mecanismos de auscultação selectiva dos actores, sobretudo, dirigidos aos principais *stakeholders*, os que dispunham de meios para a concretização das propostas e os que tinham um foco nos seus interesses particulares.

O controlo do planeamento pelos actores mais poderosos suscitou a necessidade de implementar metodologias de participação mais pluralistas, com o MÉTODO DE PLANEAMENTO COLABORATIVO E COMUNICATIVO, onde se identifica a preocupação com a necessidade de conferir um grau de maior democraticidade na auscultação dos actores, e do seu envolvimento na criação de consensos relativamente à acção colectiva, agitando alguma inércia institucional e promovendo um esforço de maior capacitação dos actores com mais dificuldade em fazer ouvir a sua voz. O foco da participação estava centrado em todas as etapas do método, desde o início, fase intermédia e a concepção final, introduzindo uma preocupação com um carácter não linear, o que pressuponha uma grande iteratividade do método.

Por último, perante críticas no excesso de participação dos actores, surge com o MÉTODO DE PLANEAMENTO “EVIDENCE-BASED”, uma preocupação com a reorientação da

participação dos actores institucionais, da articulação entre actores, da criação de condições para um diálogo fundamentado em evidência técnico-científica, desvalorizando a importância dos diálogos baseados no conhecimento empírico. O foco da participação é reduzido face à metodologia anterior e estabelece-se a importância dos marcos e revoga-se o carácter não linear defendido anteriormente.

A partir desta perspectiva histórica da participação, reveladora de diferentes entendimentos sobre o conceito de participação, importa procurar clarificar o entendimento que se produziu nesta investigação. Defende-se nesta tese uma visão holista do CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO dos actores, que não tem só a ver com a questão do aprofundamento da democracia e das formas de reforço da legitimidade democrática (Arnstein, 1969; Crozier e Friedberg, 1977; Carpenter & Brownwill, 2008; Innes, 1996), centrada sobretudo nos actores que exprimem ou são portadores de necessidades, mas como forma de potenciar e alinhar os meios e motivações dos diferentes actores na acção colectiva por razões de eficiência e eficácia (Flyvbjerg, 1998; Forester, 2009) e, também, como forma de colectivamente gerar novas soluções para os problemas contemporâneos (criatividade e inovação), sendo por isso fundamental encontrar novos caminhos metodológicos (a importância da experimentação) (Healey, 1997; Albrechts, 2003).

Percebendo a evolução das diferentes formas de participação, identificaram-se três objectivos da participação em planeamento do território – a democratização da actividade de planeamento, a capacitação dos actores e, por último, o aumento da eficácia do planeamento.

A participação pode contribuir para aumentar a democraticidade do planeamento do território se induzir um aumento de transparência, uma maior abertura à participação de todos os actores interessados e o acesso público aos seus conteúdos, metodologia e resultados. Esta abertura pode promover uma maior responsabilização de todos os actores envolvidos pela condução e produtos obtidos, tornando o exercício mais justo e menos vulnerável aos actores mais poderosos. Com esta prática, o promotor é incentivado a prestar contas pelas opções tomadas, reforçando com isso a sua legitimidade.

A participação no planeamento do território pode, também, contribuir para aumentar a capacitação dos actores, ao procurar organizar-se um conjunto de iniciativas que dote os actores com mais conhecimento sobre o objecto de planeamento, o seu contexto, a realidade dos restantes actores na sua diversidade de motivações e meios. Poderá, assim, ser mais fácil gerar uma melhor percepção das questões que determinam o interesse colectivo, conseguindo minimizar a relevância e destaque dos interesses particulares e perceber melhor a necessidade de equilibrar os vários interesses em presença. Esta melhor partilha e compreensão poderá ajudar a criar um contexto de maior resiliência face às dificuldades que favoreça, potencie e mobilize a acção colectiva.

Por último, a participação pode contribuir para aumentar a eficácia do planeamento do território, se isso se traduzir numa maior valorização, mobilização e alinhamento dos meios e motivações dos actores em torno dos objectivos colectivos, assegurando um melhor conhecimento pelos actores do objecto de planeamento, conseguindo identificar-se recursos e actores que até à data não eram conhecidos ou devidamente valorizados, permitindo perspectivar a sua utilização e criar compromissos que viabilizem a acção em torno do interesse colectivo.

## **PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO E DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES**

Respondendo ao quadro de críticas e limitações apontadas na literatura relacionada com a participação em planeamento do território (Rittel, 1973; Day, 1997; Flyvbjerg, 1998; Harper & Stein, 2003) e procurando explicitar a forma como os objectivos de participação devem ser enquadrados numa concepção do método em planeamento e da participação dos actores, definiu-se um conjunto de princípios metodológicos para o planeamento do território e para a promoção da participação dos actores nas diferentes etapas do exercício de planeamento, que mais tarde, foram utilizados como referência na análise de casos de estudo.

Foram identificados como princípios metodológicos para o planeamento do território:

- Formulação clara e à partida do objecto e objectivos (encomenda);
- Adopção de uma metodologia circular e não-linear;
- Integração, em cada etapa, das dimensões espacial e socioeconómica (objecto, objectivos e resultados);
- Mobilização, em cada etapa, de informação qb;
- Distinção, em cada etapa, entre o essencial e o secundário;
- Articulação entre a concepção (encomenda, estratégica, operativa) e a acção.

O primeiro princípio, a formulação clara e à partida dos objectivos e objecto (encomenda), corresponde ao momento decisivo para uma adequada concepção do arranque do exercício de planeamento (Hall, 1975). Para que tal aconteça, deverá haver um cuidado com a formulação de modo a evitar equívocos sobre o exercício, seja por uma incorrecta definição e delimitação do objecto, seja por uma imprecisa, genérica ou inadequada formulação de objectivos, que fragilizem o exercício de planeamento e sejam focos de tensão. Este conjunto de objectivos de partida deverá evoluir para ir clarificando um quadro de orientação conceptual e operativo do exercício e das práticas que ele irá determinar ou motivar.

O segundo princípio, a adopção de uma metodologia circular não-linear (Healey, 1997), resulta da necessidade de criar mecanismos de avaliação permanente sobre a forma como o exercício de planeamento está a ser conduzido mas, também, da preocupação de estimular o envolvimento e a colaboração dos actores no exercício, numa liderança partilhada pelo promotor de planeamento. Isto significa um comprometimento no desenvolvimento do exercício em cada uma das etapas, em particular nos momentos críticos, e na forma como estas se vão sucedendo e articulando. Para além disso, a condução do exercício deve permitir que existam recuos metodológicos, retornos às etapas anteriores, seja como resultado da reinterpretação de novos dados, seja da avaliação dos resultados alcançados.

O terceiro princípio, a integração em cada etapa das dimensões espacial e socioeconómica do objecto e objectivos, pode ser potenciada se houver o cuidado de valorizar os contributos mútuos dos actores e em criar pontes com e entre os actores directamente responsáveis pela transformação territorial, social e produtiva. Importa aqui criar as condições para o desenvolvimento de uma verdadeira abordagem transdisciplinar ou pluridisciplinar, na linha do que defende Davoudi (2009), permitindo um cruzamento disciplinar onde “se problematizem e desafiem os limites tradicionais das disciplinas e se produza conhecimento em torno de questões ou problemas concretos”.

O quarto princípio, a mobilização em cada etapa de informação qb, é essencial para um fundamentado exercício de planeamento. Acontece, frequentemente, que o custo da sua produção e gestão leva a que, muitas vezes, o planeamento se faça com falhas de informação. Um envolvimento dos actores enquanto produtores de informação, sobretudo,

os actores do conhecimento e os actores com necessidades, pode dar importantes contributos, que devem ser validados no seu grau de rigor e relevância. Para que tal aconteça, a forma de recolha e tratamento da informação deve ser planeada logo no início do exercício e o seu contributo validado e divulgado, como forma de estimular a participação de outros actores.

Noutro domínio relacionado com a informação, deve haver um cuidado com a divulgação do conhecimento produzido sobre o exercício de planeamento nas suas várias etapas e sobre os seus diferentes resultados (preliminares, de trabalho, intermédios e finais), devendo estes ser disponibilizados publicamente a todos os actores de forma não codificada, acessível aos diferentes graus de literacia devendo, também, ser ponderada a produção de documentos não-técnicos dirigidos especificamente aos que mais dificuldades têm de compreender os produtos do planeamento.

O quinto princípio, a distinção em cada etapa entre o essencial e o secundário (inspirado no princípio das “sucessivas comparações” de Lindblom (1979) e na visão multi-planar de Hillier (2008), onde coexistem um plano visionário com um plano pragmático e cirúrgico) é uma tarefa conceptual e metodologicamente exigente, sobretudo, porque é tomada em contexto complexos, o que exige a mobilização de vários saberes técnicos, científicos e políticos.

Defende-se um esforço de justificação da sustentação técnica das opções e da explicação dos ganhos e perdas colectivos (benefícios e prejuízos) e de cada um dos conjuntos de actores, admitindo espaço para o contraditório com outras racionalizações.

O sexto princípio, a articulação entre a concepção estratégica, concepção operativa e a acção reflecte uma tarefa igualmente exigente, que obriga a uma sólida preparação técnica, científica e política. Importa garantir a coerência argumentativa entre a concepção (estratégica e operativa) e a concretização da acção, devendo o promotor enveredar por uma postura pedagógica de explicitação da racionalidade, envolvimento num projecto em defesa do interesse colectivo (num quadro contextual semelhante ao das “transformative practices” de Albrecht, 2006).

Como princípios metodológicos para a participação dos actores, identificaram-se os seguintes:

- Participação no planeamento do território feita de uma forma gradual, selectiva e orientada;
- Envolvimento dos actores logo desde o início e nos momentos críticos;
- Disponibilização de informação de forma detalhada, atempada e de fácil compreensão;
- Esforço de pedagogia e integração de opinião dos diferentes actores, através da criação de instrumentos e de palcos de diálogo aberto, transparente e cuidado;
- Apoio ao desenvolvimento de iniciativas de cooperação na concepção das acções e propostas de planeamento, alinhando meios e motivações.

A primeira orientação sugere o envolvimento dos actores no exercício de planeamento do território, logo desde o início, na definição do objecto e de objectivos gerais (encomenda) e nos momentos críticos (Fagence, 1977; Sanoff, 2008). Para além de uma exigência do ponto de vista de uma maior democratização da acção pública este cuidado é, também, a garantia para uma boa aceitação e compreensão da encomenda e para uma gradual participação em cada uma das etapas.

A segunda orientação recomenda a disponibilização de informação de forma detalhada, atempada e de fácil compreensão para todos os actores (inspirado na “Exposition comparée des villes” e no “The Outlook Tower” de Geddes, 1915). Esta preocupação visa contribuir para uma melhor capacitação dos actores, isto é, uma melhor compreensão do objecto, dos conceitos de planeamento, dos métodos utilizados, dos quadros de referência

criados e dos resultados alcançados, criando com isto, um crescente quadro de entendimento entre os vários actores envolvidos.

A terceira orientação propõe que se faça um esforço de pedagogia e integração de opinião dos diferentes actores, através da criação de instrumentos e de palcos de diálogo aberto, transparente e cuidado, em particular, junto dos actores destinatários (inspirado na filosofia do “community forums” ou os “community development officers sugeridos “Skeffington Report”, 1969). A criação de palcos e instrumentos visa criar um contexto empático para os actores, no qual se gere um conhecimento mútuo e estabeleça a confiança entre partes, que assegure a validação desta *praxis* colaborativa e a vontade de aprofundar o seu envolvimento em graus cada vez maiores. Este envolvimento gradual será decisivo para perceber e valorizar a pluralidade de actores envolvidos, para gerir os conflitos e tensões, em especial, quando as motivações são contrárias mas, sobretudo, para criar pontes para novos quadros de colaboração.

Para que os palcos e instrumentos desempenhem o seu papel têm de ser geridos com particular cuidado, garantindo uma transparência de processos, abertura a todos os interessados e a divulgação e prestação de contas em relação aos resultados alcançados. É, essencial, que estes espaços de encontro sejam convidativos e acolhedores e que se respire um ambiente de tolerância e pluralidade de opiniões, sendo fundamental a existência de profissionais com competências específicas em mediação e com uma forte postura empática. Para além disso, para responder à diferente capacidade de participação dos actores, deverão ser criados diversos de palcos e instrumentos que devem ir, desde plataforma virtuais<sup>180</sup>, unilaterais ou bilaterais, onde durante todo o exercício estejam disponíveis os documentos produzidos e seja possível perceber a evolução do exercício e seus resultados e se criem plataformas de discussão, passando pela criação de um espaço físico acolhedor de encontro (quando se justificar, sobretudo, em contextos de alguma tensão, transitoriamente em local independente) e de exposição visual dos trabalhos e, também, pela realização de um debate público amplamente explicitado nos media locais e até pela criação de exercícios pedagógicos junto de comunidades específicas.

A quarta orientação propõe que a participação no planeamento do território seja feita de forma gradual, selectiva e orientada, o que pressupõe um cuidado com o tipo de actores a envolver em cada uma das etapas, com a intensidade de envolvimento que não deve ser vista como um custo ou um sacrifício pelo bem comum, mas como um contributo para reorientar a acção de cada um dos actores em torno de questões de interesse colectivo, com benefícios para ambas as partes (inspirado nas preocupações de Davidoff (1965) e no DIAD - *Diversity, Interdependence and Authentic Dialogue* de Innes e Booher (2002)).

Para a evolução em graus sequenciais de envolvimento, deve fazer-se um esforço para identificar os actores ou grupos de actores com interesses comuns e cuja articulação pode ser decisiva para a concretização das propostas do exercício de planeamento e mobilizá-los em cada etapa do exercício, motivando graus crescentes de articulação e colaboração, podendo, no futuro, serem geradas novas necessidades de organização institucional.

A quinta orientação sugere o apoio ao desenvolvimento de iniciativas de cooperação na concepção das acções e propostas de planeamento, alinhando meios e motivações dos actores com meios directos e promover modelos de articulação institucional de actores, criando condições para a viabilização jurídica, técnica e financeira dos instrumentos de

---

<sup>180</sup> Mota, Jose Carlos, Santinha, Goncalo, ‘Social media and civic engagement: Discussing the case of Aveiro, Portugal’, European Journal of ePractice • www.epracticejournal.eu - No 16 • June/July 2012 • ISSN: 1988-625X



planeamento e para a subsequente implementação (na linha das preocupações de “co-produção” sugeridas por Edelenbos et al., 2011 e Hegger et al., 2012).

## **ANÁLISE DE CASOS DE ESTUDO**

Com base nos princípios metodológicos de planeamento e de participação atrás explicitados foram analisados quatro casos, cada um deles envolvendo parceiros comuns. As duas primeiras experiências de planeamento são relacionadas com a promoção da mobilidade ciclável; a primeira delas foi desenvolvida pela autarquia da Murtosa e a Universidade de Aveiro – MURTOSA CICLÁVEL e a segunda, o projecto CICLORIA, foi promovida pelas autarquias de Ovar, Estarreja e Murtosa e a Universidade de Aveiro. O terceiro e quarto casos, PARQUE DA SUSTENTABILIDADE E A AVENIDA, envolvem experiências de planeamento desenvolvidas pela Câmara Municipal de Aveiro.

## **CONCLUSÕES DA ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PLANEAMENTO**

O princípio da FORMULAÇÃO CLARA E À PARTIDA DO OBJECTO E OBJECTIVOS (ENCOMENDA) está relacionado com a identificação clara e transparente do objecto e objectivo e com a sua fácil compreensão pelos actores, procurando identificar eventuais ambiguidades.

Com base na leitura cruzada dos vários casos estudados foi possível concluir a necessidade de um cuidado particular com a definição da encomenda, ou seja, é necessário gerir a forma como o objectivo e objecto do exercício de planeamento são definidos.

Uma das conclusões obtidas foi que a definição dos objectivos deveria ser produzida respondendo a problemas e potencialidades, fundamentados em evidência, discutidos num quadro de reflexão sobre os anseios dos vários actores em presença, equilibrando as suas motivações e meios disponíveis, num exercício “socialmente construído” e “colectivamente comprometido” qualificando com isso, a definição do objecto de planeamento na sua dupla dimensão material (física) e imaterial (temática) e evitando que a definição da encomenda se traduza numa excessiva complexidade, com produtos de difícil concretização.

Outra conclusão foi a forma como o objecto e objetivo podem ajudar a criar um quadro de orientação do exercício e da acção colectiva dos actores contribuindo para que, em resultado de uma reconhecida utilidade social e duma apropriação pelos promotores e pela mobilização dos actores, a prioridade dos objectivos do exercício de planeamento aumente na hierarquia da acção colectiva pública.

O princípio da ADOPÇÃO DE UMA METODOLOGIA CIRCULAR E NÃO-LINEAR reflecte a lógica sequencial da metodologia e das suas diferentes etapas e a existência de mecanismos de avaliação e monitorização, intermédios e finais.

Conclui-se da análise dos casos, a necessidade da definição metodológica não-linear circular do exercício se traduzir num exercício co-produzido, liderado pela entidade responsável pela coordenação, auscultando promotores e actores e garantindo que estes percebem a sequência metodológica e se comprometem com as decisões definidas.

O exercício deve ser desenvolvido à luz do quadro conceptual de orientação definido a partir dos objectivos de arranque e da análise do objecto, e tendo em consideração os momentos críticos, onde a sua evolução é avaliada com base num calendário flexível e num quadro alargado – processo de planeamento – onde se insere e no qual dialoga com outros exercícios temporalmente desfasados.

O princípio da INTEGRAÇÃO EM CADA ETAPA DAS DIMENSÕES ESPACIAL E SOCIOECONÓMICA (OBJECTO, OBJECTIVOS E RESULTADOS) visa perceber de que forma as dimensões espaciais e socioeconómicas do objecto, objectivos e resultados se articularam, o seu grau de relação e, também detectar eventuais incompatibilidades ou incoerências.

Da análise dos casos conclui-se que, para que o princípio seja tido em conta, é fundamental perceber que as dimensões materiais e imateriais têm naturezas concorrenciais, mobilizam conhecimentos distintos, envolvem actores com interesses contraditórios e relações de poder com alcance variável, e o resultado da acção tem efeitos diferenciados no tempo, o que pode subverter e desequilibrar o desenvolvimento metodológico.

Para que o exercício seja equilibrado é, essencial, que o quadro orientador de referência esboçado responda às duas dimensões, mobilize e articule diferentes saberes técnicos, locais e científicos e alinhe os meios (disponíveis ou potenciais) dos diferentes tipos de actores.

A concretização da integração definida exige competências profissionais distintas, nem sempre presentes no planeamento do território, que balancem entre competências técnico-científicas específicas relacionadas com a organização física e a promoção do desenvolvimento socioeconómico, e competências relacionais, relacionadas com a organização de plataformas de diálogo e de articulação de actores, de gestão de conflitos e de criação de consensos.

O princípio da MOBILIZAÇÃO EM CADA ETAPA DE INFORMAÇÃO QB visou entender como é recolhida, organizada e sistematizada a informação necessária para dar resposta aos objectivos do exercício e ao seu desenvolvimento em cada uma das etapas.

A leitura dos casos permitiu concluir que num quadro de escassez de meios (humanos e financeiros) para o planeamento do território, a mobilização de informação de forma gradual e orientada é uma forma assertiva de responder às necessidades metodológicas e hermenêutica do exercício e às opções de cada uma das etapas.

Conclui-se, ainda, que a recolha e sistematização de informação e geração de conhecimento têm de ser orientadas às questões críticas, em particular, às de mais difícil abordagem, mobilizando e articulando saberes de diferentes actores (materiais e imateriais). Ainda assim, foi possível concluir das vantagens da recolha de informação não se restringir às necessidades imediatas dos produtos da encomenda, mas responder às necessidades do processo de interacção com os actores, organizando um mapeamento alargado do conhecimento recolhido.

Com a avaliação do princípio da DISTINÇÃO EM CADA ETAPA ENTRE O ESSENCIAL E O SECUNDÁRIO pretendeu-se perceber como, em cada etapa do exercício de planeamento, são tomadas as opções e identificados os fundamentos, que permitam distinguir os elementos importantes, fundamentais ou indispensáveis, dos de menor importância ou acessórios.

Como principais conclusões, retira-se que um bem-sucedido desenrolar metodológico do exercício implica um esforço inicial de interpretação da encomenda, sustentado numa resposta aos problemas e desafios do objecto e objectivos e numa adequada fundamentação e sustentação das opções em cada uma das apostas, desde a concepção inicial à execução/implementação. Diminui-se, assim, o risco existente de, no quadro da argumentação, se impor uma racionalidade “tecnocrática iluminada e acrítica” ou uma “legitimação forçada técnico-política” contra outras formas de racionalidade técnico-científica (o que Flyvbjerg (1998) chama “racionalização vs. racionalidade”).

Concluiu-se, ainda, que uma bem fundamentada distinção entre os elementos essenciais e secundários num exercício de planeamento, contribui para articular e dar coerência a um conjunto de iniciativas complementares que contribuem para reforçar a aposta mas, também, para dar visibilidade a cada uma das iniciativas que isoladamente não a conseguiriam ter e, ainda, para a criação de compromissos duradouros entre actores envolvidos.

Por último, com a análise do princípio da ARTICULAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO (ENCOMENDA, ESTRATÉGICA, OPERATIVA) E A ACÇÃO pretendeu-se perceber de que forma se assegura no exercício de planeamento o encadeamento, a ligação e a coerência entre a encomenda, a concepção e a acção, e identificar eventuais contradições.

Como principais conclusões refira-se que a coerência do conjunto de actividades e projectos desenvolvidos é fundada num sólido quadro de orientação, que equilibre e aprofunde a definição de objectivos, objecto e seu desenvolvimento, na sua dimensão material e imaterial, que sustente as opções tomadas num quadro de sólida construção social e comprometimento colectivo. Para que se garanta a coerência é fundamental a existência de mecanismos de avaliação, que contribuam para uma bem-sucedida realização da concepção e execução do exercício.

#### CONCLUSÕES DA ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS DE PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES

O princípio da PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES NO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO DE FORMA GRADUAL, SELECTIVA E ORIENTADA insere-se no quadro das preocupações com a democraticidade do processo e pretende garantir um cuidado envolvimento dos actores chave em cada uma das etapas.

Da análise dos casos de estudo foi possível constatar que a existência de um envolvimento gradual pressupõe um esforço de cuidada selecção, em cada etapa, do grupo de actores que se entende dever ter um papel decisivo no apoio à concepção do exercício, reforçando assim, o quadro social e institucional de apoio e garantindo a representatividade das principais tipologias de actores identificados e um equilíbrio dos interesses em presença, de âmbito local, regional e nacional. De reforçar que essa selecção deve ser apoiada no quadro de orientação conceptual e operativo atrás mencionado.

A participação dos actores deve evitar traduzir-se numa perspectiva utilitarista centrada, exclusivamente, na validação das medidas e no respeito pelas regras de informação e auscultação, e procurar crescentes graus de envolvimento à medida que o exercício evoluiu, mobilizando os meios adequados para garantir um bom desempenho desta tarefa, com particular cuidado quando se trata de contextos institucionais mais complexos, que envolvam um número alargado de promotores e actores.

O princípio do ENVOLVIMENTO DOS ACTORES LOGO DESDE O INÍCIO E NOS MOMENTOS CRÍTICOS enquadra-se, igualmente, no quadro das preocupações com a democraticidade do processo e pretende garantir a auscultação dos seus interesses e necessidades nos momentos chave.

Os resultados dos casos analisados permitiram concluir que o envolvimento de cada tipologia de actores deve iniciar-se no arranque do exercício, ou seja, na discussão da encomenda e respectiva definição dos objectivos e do objecto, e ser contínua mas direccionada para os momentos críticos, em que pode influenciar o desenrolar do exercício e ajudar a fundamentar as opções, devendo haver especial cuidado num quadro de complexidade institucional (muitos promotores e actores).

A experiência mostrou que a realização de contactos pontuais, não consequentes e meramente instrumentais, em que a vantagem é, sobretudo, para uma das partes (promotor) gerou uma adesão muito fraca, com consequências negativas para os resultados do exercício.

Pelo contrário, nos exercícios onde a participação dos actores foi regular e mobilizadora dos seus meios e motivações, em diferentes etapas da concepção do exercício ou de tarefas do exercício, os resultados do envolvimento foram significativos, o que favoreceu o atingir dos objectivos definidos. Os resultados da participação no caso do Parque da Sustentabilidade revelaram-se, ainda, mais significativos quando houve um esforço deliberado para obstruir o seu desenvolvimento.

A liderança do processo participativo deve garantir que todos os actores têm acesso ao processo de participação e que a ocupação da arena pública não é limitada a um conjunto restrito, sobretudo, aos de maior capacidade de expressão ou de exercício do poder de influência.

Nos casos onde não houve a criação de oportunidades de participação e, quando os actores sentiram que estava algo importante em jogo para eles como indivíduos ou enquanto colectivo, a evidência mostrou que se organizaram, de modo formal ou informal, e criaram eles as oportunidades de participação. Neste particular, alguns dos casos mostraram o potencial das tecnologias dos media social para apoiar a organização dos actores e promover formas de diálogo colectivo em modo virtual que depois se tornaram, também, presentes em contexto real, ainda que para tal, sejam necessários os facilitadores e dinamizadores do diálogo. Estes facilitadores/dinamizadores são atores chave que criam as condições básicas para envolver a comunidade local directamente nas discussões, quer internamente, quer com os decisores, e que possuem experiência histórica e cultural que, com o seu conhecimento tácito, podem mais facilmente adicionar argumentos para a discussão.

O envolvimento de actores com competências técnico-científicas e de ligação conhecimento-acção úteis para qualificar o exercício, sobretudo, nas suas fases de ligação concepção-acção, exige outro tipo de atenção por parte dos promotores.

O princípio da DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO DE FORMA DETALHADA, ATEMPADA E DE FÁCIL COMPREENSÃO insere-se no quadro das preocupações com a capacitação dos actores e pretende garantir que estes possam ter uma intervenção qualificada.

A análise de casos e a literatura revelaram que os actores participam, sobretudo, quando são mobilizados e quando têm mais acesso a informação, aprendem sobre os problemas e possíveis soluções e observam que existe um comungar de ideias entre membros da sua comunidade e que as suas vozes podem ser ouvidas.

Os casos analisados onde houve recusa de cedência e receio de disponibilização de informação e de comunicação dos resultados, geraram uma dificuldade de mobilização e de compreensão do exercício, amplamente penalizadora do resultado final.

O princípio do ESFORÇO DE PEDAGOGIA E INTEGRAÇÃO DE OPINIÃO DOS DIFERENTES ACTORES, ATRAVÉS DA CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS E DE PALCOS DE DIÁLOGO ABERTO, TRANSPARENTE E CUIDADO insere-se, igualmente, no quadro das preocupações com a capacitação dos actores e democraticidade e pretende garantir a existência de palcos e instrumentos, que permitam que a opinião dos actores seja tida em conta e que sejam explicitadas as razões da sua ponderação.

A evidência estudada mostrou que as diferentes respostas dos actores aos apelos de participação, alguns revelando inércia e passividade, exige um esforço redobrado de envolvimento, em particular, através da criação de um conjunto equilibrado de instrumentos e palcos, em várias etapas do exercício, começando logo no arranque.

Nos casos onde houve uma maior coerência e diversidade de palcos e instrumentos, houve evidências de uma maior disponibilidade para alinhar as motivações dos vários actores e para a construção de uma acção colectiva, envolvendo meios do promotor e dos diferentes actores, resultante de um elevado grau de interacção entre os protagonistas.

Noutras situações, onde os palcos criados eram exíguos ou insuficientes, sem peso político, isto é, sem um acompanhamento próximo dos promotores políticos, sendo reportada aos técnicos toda a responsabilidade, o risco de menor envolvimento ou de crescimento da insatisfação com o resultado é maior.

Uma participação bem-sucedida dos actores exige um trabalho longo de diálogo e acompanhamento, com palcos e instrumentos adequados, em que num clima de aprendizagem comum, se produza a interiorização das suas motivações (discussão das suas opiniões) e se capacite o seu papel (qualificando o seu conhecimento do objecto e forma de intervenção) e se aprofunde o quadro de referência para que passe a funcionar como um guião dos diálogos de orientação de acção futura, capaz de gerar iniciativas de interesse comum e vantagens mútuas e de mudar verdadeiramente a sua agenda da acção.

A criação de palcos participativos pode colocar problemas ao actor participante, caso o objecto e objectivos de partida não seja consensual, não estando por isso disposto a legitimar um exercício conceptual ou metodologicamente produzido de forma indevida. Colocam-se, também, dúvidas quanto ao limite do compromisso que o actor pode estar disposto a assumir, à forma como é garantida a explicitação da participação discordante, ou ainda, quanto à forma como são interiorizados e explicados os resultados da participação.

Foi, também, mencionada a importância do papel da mediação dos conflitos nestes palcos ou instrumentos. Perante o crescimento da contestação, a mediação dos conflitos pode apoiar-se na aproximação das posições e na criação de canais de comunicação, garantindo uma clarificação prévia do conceito de interesse colectivo em presença e o campo do compromisso, como forma a acautelar a minimização dos problemas ou a implementar medidas para potenciar os efeitos positivos.

A natureza dos palcos alternativos, liderados por actores não promotores, foi amplamente discutida, como resposta ao falhanço das arenas tradicionais. Foi sublinhado que estes palcos não devem substituir-se aos palcos oficiais, legitimamente definidos, mas devem estimular um melhor e mais adequado funcionamento, com posturas de informação atempada aos cidadãos, criação de oportunidades de auscultação das suas motivações, interesses e preocupações e a construção de respostas qualificadas aos problemas e desafios que enfrentam. Neste particular, foi elogiado o papel das tecnologias e o seu enorme potencial como facilitador relacional local ou de ampliação da mensagem nos media, quer em contextos adversos ou favoráveis à participação. Contudo, a mera existência de tecnologias não é suficiente para envolver os cidadãos, é fundamental a presença de um número relevante de pessoas que sejam capazes de “pôr as coisas a andar”.

A forte democracia participativa hoje existente nos casos estudados, medida pela quantidade de movimentos cívicos, fóruns e plataformas que têm surgido, é resultante de um trabalho colectivo, que não provém da cabeça de um número restrito de pessoas, mas do trabalho de um colectivo alargado que vai animando e organizando o debate público.

Para tal, contribuiu a percepção de que o resultado da acção teve um efeito no processo de decisão, ainda que tal tenha acontecido na forma como condicionou o contexto e como favoreceu a mudança.

Acresce referir que o potencial cívico que uma comunidade dispõe é hoje em dia, num momento de escassez e de incerteza, um dos recursos chave para apoiar a construção e implementação de propostas para o futuro. Por outro lado, o uso de diferentes palcos e instrumentos é importante para mobilizar os vários tipos de actores para uma intervenção mais proactiva e alinhadora dos seus meios e motivações, em torno de um mote ou de um conceito que represente de forma explícita o interesse colectivo.

O princípio do APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO NA CONCEPÇÃO DAS ACÇÕES E PROPOSTAS DE PLANEAMENTO, ALINHANDO MEIOS E MOTIVAÇÕES insere-se, sobretudo, no quadro das preocupações com a eficiência e eficácia da actividade do planeamento e pretende garantir que a participação alinha e valoriza os meios e motivações dos actores, em torno dos objectivos do exercício e da defesa e ponderação do interesse público, equacionando novas formas de organização institucional da acção colectiva.

A análise dos casos em apreço permite concluir que o esforço de mobilização dos actores em torno da concepção e execução, através de formas organizativas mais complexas, nomeadamente, através da cooperação é, ainda, muito embrionário e de resultados frágeis.

A fragilidade da relação entre actores advém, por um lado, do carácter recente das iniciativas, da pouca experiência na matéria, de alguma desconfiança e da pouca clarificação dos papéis em presença e da falta de estímulos consequentes, nomeadamente, de natureza pública, nalguns casos por limitações financeiras, noutros por opção ideológica.

Vários dos casos analisados mostraram a necessidade de produzir novas plataformas de articulação institucional dos actores, nomeadamente, para o trabalho no âmbito da relação entre o sistema científico-tecnológico, a dinamização económica e social e a organização espacial. Neste contexto, o papel dos investigadores cívicos, inspirados no conceito de Universidade Cívica, pode ser de grande relevo na sua comunidade, apoiando-a com uma postura colaborante e transparente e o seu conhecimento técnico e científico, na reflexão sobre o território, os seus objectos e objectivos.

## IDEIAS FINAIS

Em síntese, parece confirmar-se a hipótese de que as metodologias de planeamento onde a participação dos actores é considerada de forma explícita, coerente e consequente, condicionam de forma clara o envolvimento e alinhamento dos actores e determinam os resultados do planeamento do território.

Mesmo tendo em atenção que os casos empíricos descritos e discutidos são *'context-specific'*, eles oferecem uma compreensão das possibilidades de participação e envolvimento dos actores em planeamento territorial. Serão necessárias pesquisas futuras para compreender melhor este assunto e para perceber como está a ser abordado noutras partes do país e do mundo.

## TENSÕES, LIMITAÇÕES E FUTURAS INVESTIGAÇÕES

Retomando Flyvbjerg (1998), os casos de Aveiro mostraram a complexidade da relação entre o poder e a racionalidade, um sinal da fragilidade da nossa democracia e um alerta para que não a assumamos como adquirida. A democracia tem de ser procurada e trabalhada todos os dias nas diversas instâncias e, se os cidadãos não se envolverem neste processo, ela poderá ser cada vez mais frágil e, eventualmente, deixar de existir. A intervenção dos grupos cívicos deve, neste quadro, ser olhada como um estímulo para melhorar a gestão da coisa pública e o funcionamento da democracia local. No entanto, esta investigação sobre as relações de poder à volta do território, dos projectos para o território e dos actores que nele intervêm, mostrou algumas tensões mais ou menos inesperadas.

A relação sociedade, política e ciência sobre o território e o planeamento do território que se investigou nesta tese doutoral mostra que, dependendo do carácter mais ou menos consensual das intervenções de planeamento, a relação varia na sua complexidade e aceitação mútua.

No caso particular do Parque da Sustentabilidade de Aveiro foram identificados vários tipos de tensões. Uma primeira tensão na relação Ciência – Política, quando o conhecimento técnico-científico confrontou e questionou as decisões tomadas. Uma segunda tensão, na relação Sociedade – Política, quando os políticos se sentiram ameaçados pelos cidadãos e pretendiam encontrar nessa actuação agendas (de poder) escondidas. Uma terceira, na relação Sociedade – Ciência, na qual alguns cidadãos receavam que a intervenção de investigadores, mesmo que analisando à *posteriori* os acontecimentos, os transformassem em “ratos de laboratório”.

Futuras investigações irão procurar perceber como o fenómeno dos movimentos cívicos urbanos está a construir novas relações de poder e novas formas de gestão e planeamento do território à escala local. A partir do caso de Aveiro, outras dinâmicas cívico-científicas foram criadas, envolvendo o próprio doutorado e vários outros cidadãos, profissionais e investigadores universitários, quer a nível nacional - movimento “Cidades pela Retoma”, quer a nível internacional – “*Global City Network*”<sup>181</sup>, uma embrionária rede mundial de movimentos cívicos de cidade. Urge, pois, investigar estas práticas e comparar os seus resultados, como forma de inspirar novas práticas de planeamento do território.

---

<sup>181</sup><http://www.globalcitynetwork.org/>





9.

## BIBLIOGRAFIA



## 9. BIBLIOGRAFIA

### 9.1. BIBLIOGRAFIA DO CORPO TEÓRICO

- AA.VV., MERLIN, P. Ed. (1988). *Morphologie Urbane et Parcellaire*. Ed. Presses Universitaires de Vincennes, Saint-Denis.
- ABBOTT, J. (2005). *Understanding and managing the unknown: The nature of uncertainty in planning*. Sage Publications.
- ABERCROMBIE, P., (1910). *The town planning review*. Liverpool: Liverpool University Press.
- ADAMS, T. (1932). *Recent Advances in Town Planning*, London: J. and A. Churchill.
- AKOUN, A., ANSART, P. Dir. (1999). *Dictionnaire de sociologie*. Paris, Le Robert et le Seuil, 587 p.
- ALBRECHTS, L. (1992). New challenges for urban policy under a flexible regime of accumulation, *Landscape and Urban Planning*, Volume 22, Issues 2-4, 1992, 189–203.
- ALBRECHTS, L. (1994). Rereading the sixties. Reconsidering planning as a vehicle for structural change, 19 p.
- ALBRECHTS, L. (2002): The Planning Community Reflects on Enhancing Public Involvement. Views from Academics and Reflective Practitioners, *Planning Theory & Practice*, 3:3, 331-347
- ALBRECHTS, L. (2003). Planning and power: towards an emancipatory planning approach. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(6), 905 – 924.
- ALBRECHTS, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(5), 743 – 758.
- ALBRECHTS, L. (2005). Creativity in and for Planning. *disP* 162 · 3/2005.
- ALBRECHTS, L. (2006) 'Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects', *European Planning Studies*, 14: 10, 1487 — 1500
- ALBRECHTS, L. (2006a). Enhancing Creativity and Diversity in Planning: Strategic Planning Revisited. CSIRO International Congress.
- ALBRECHTS, L. (2006b). Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A*, 38(6), 1149 – 1170.
- ALBRECHTS, L. (2010). More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead?. *Environment and Planning B: Planning and Design* 37(6) 1115 – 1127.
- ALBRECHTS, L., MANDELBAUM, S. J. (2005). *The network society: A new context for planning?*. London: Routledge.
- ALEINIKOFF, T.A. e KLUSMEYER, D. (eds.) (2001). *Citizenship Today. Global perspectives and Practices*. Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- ALEXANDER, E. R. (2000). Rationality revisited: Planning paradigms in a post-postmodernist perspective. *Journal of Planning Literature*, 15, 1.)

- ALEXANDER, E. R. (2002). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation. *Planning Theory* 2002; 1; 226.
- ALEXANDER, E. R. (2006). *Evaluation in Planning - Evolution and Prospects*. Ashgate.
- ALEXANDER, E. R., & Association of Collegiate Schools of Planning (U.S.). (1981). *Design in the planning process: Theory, education and practice*. Milwaukee: Dept. of Urban Planning, University of Wisconsin-Milwaukee.
- ALGAN, Y. and CAHUC, P. 2007. .The Roots of Low European Employment: Family Culture?.. In *NBER International Macroeconomics Annual*, ed. , Christopher Pissarides and Jeffrey A. Frankel. MIT Press.
- ALGAN, Y. and CAHUC, P., 2006, Civic culture and the Design of Labor Market Institutions, IZA Discussion Paper 1928.
- ALLMENDINGER, P. (2001). *Planning in postmodern times*. London: Routledge
- ALLMENDINGER, P. (2002). *Planning Theory*, Basingstoke and New York: Palgrave.
- ALLMENDINGER, P. (2002b). The post-positivist landscape of planning theory. In P Allmendinger and M Tewdwr-Jones (eds), *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*, London and New York: Routledge, pp. 44-62.
- ALLMENDINGER, P., & TEWDWR-JONES, M. (2002). *Planning futures: New directions for planning theory*. London: Routledge.
- ALLMENDINGER, P., & THOMAS, H. (1998). *Urban planning and the British New Right*. London: Routledge.
- ALMEIDA, M. C. (2005). *Identidade territorial – a geografia das construções e dissoluções culturais*. Univ. Estadual de Campinas
- ALVES, R. (2001). *Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português: contributos para uma intervenção renovada*. IST, Lisboa (polic.). 513 p.
- ALVES, S. (2001a). *Planeamento colaborativo em contextos de regeneração urbana, Dissertação de Mestrado em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano*", 264 pp. Porto: Universidade do Porto
- AMIN, A., & ROBERTS, J. (2008). *Community, economic creativity, and organization*. Oxford: Oxford University Press.
- AMIN, A., Thrift, N., & ESF Programme on Regional and Urban Restructuring in Europe. (1995). *Globalization, institutions, and regional development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- ANDREWS, K. R. (1971). *The concept of corporate strategy*. Homewood, Ill: Dow Jones-Irwin.
- ANHEIER, H. K., KALDOR, M., & GLASIUS, M. (2006). *Global civil society 2005/6*. London: SAGE.
- ARAGÃO, A. 2005. *A Governância na Constituição Europeia. Uma oportunidade perdida? in A Constituição Europeia. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Lucas Pires*, FDUC, Coimbra.
- ARDREY, R. (1966): *Le territoire. Une enquête personnelle sur les origines animales de la propriété et des nations*. Paris, Stock
- ARENDT, H. (1958). *The human condition*. The University of Chicago Press, 1958

- ARENDT, H. (1973). The origins of totalitarianism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- ARNOLD, E., & Merton, T. (1995). Why we live in community. New York: Plough Pub. House
- ARNSTEIN, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. JAIP, 35 (4), 216-224.
- ASCHER, F. (2001). Les Nouveaux Principes de l'Urbanisme, Editions de l'Aube, Paris
- ASCHER, F. (1998). Metapolis: Acerca do futuro da cidade, 1.<sup>a</sup> edição, Celta. Editora, Oeiras
- AUGE, M. (1985). Non-Places: Introduction to an Anthropology of Supermodernity, Verso, London/NY
- BACON, J. (2009). The art of community. Sebastopol, CA: O'Reilly
- BAILEY, N., BARKER, A., & MACDONALD, K. (1995). Partnership agencies in British urban policy. London: UCL Press.
- BAKER, G. (2002). Civil society and democratic theory: Alternative voices. London: Routledge.
- BALDUCCI, A. (1991). Disegnare il futuro: Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica. Bologna: Il Mulino.
- BALDUCCI, A. (2008). Strategic Planning as a field of practices. Chicago ACSP/AESOP.
- BALDUCCI, A. and Bertolini, L. (2007). 'Reflecting on practice or reflecting with practice?', Planning Theory & Practice, vol. 8, no. 4, pp. 530-555.
- BALDUCCI, A., (1995). Attori e luoghi delle decisioni in urbanística. Impresa e stato, rivista delle camere di commercio, n.31.
- BALDUCCI, A., BOELEN, L., HILLIER, J., NYSETH, T., & WILKINSON, C. (2011). Strategic Spatial Planning in Uncertainty: theory and exploratory practice. Town Planning Review 82(5):595-613
- BALDUCCI, A., FEDELI, V., & PASQUI, G. (2011). Strategic planning for contemporary urban regions: City of cities : a project for Milan. Farnham, Surrey: Ashgate.
- BALLARÍN, E. (1986). Métodos modernos de planeamento estratégico. Administração de empresas, São Paulo : Nova Cultura.
- BANA E COSTA, C. (1993). Processo de apoio à decisão: Problemáticas, actores e acções, Lisboa, CESUR
- BANKS, S. (2003). Managing community practice: Principles, policies, and programmes. Bristol, UK: Policy Press.
- BARATA SALGUEIRO, T. (2001). Periferia e Centralidades. Oeiras. Celta.
- BARATA SALGUEIRO, T. (2002). Espacialidades e Temporalidades nas áreas urbanas em Olhares sobre o Território e a Espacialidade, Lisboa, CEG, Estudos de Geografia Humana e Regional nº 45, p.25-42.
- BARATA, A. (2011), Dez notas – não me atrevo a chamar-lhes “teses” – sobre o Problema Português, SEDES in <http://www.sedes.pt/blog/?p=3327>
- BARBALET, J. M. (1988). Citizenship: Rights, struggle, and class inequality. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- BARBALET, J.M. (1989). A Cidadania. Lisboa: Editorial Estampa, p

- BAREL, Y. (1986). Le social et ses territoires. In: Auriac, F. e Brunet, R. (orgs.) *Espaces, Jeux et Enjeux*. Paris: Fayard e Fondation Diderot.
- BARROSO, L. F. 2008, Análise Conceptual do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (disponível em [http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art\\_id=274](http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=274))
- BARTHOLOMEES Jr. (2004). A Survey of Strategic Thought in “Guide to National Security Policy and Strategy”, US Army War College.
- BARZELAY, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- BAUER, R.M. (2007). Evidence-based practice in psychology: Implications for research and training, *Journal of Clinical Psychology*, 63(7), pp. 685–694.
- BAUM, H. (1997). Social science, social work, and surgery: teaching what students need to practice planning, *Journal of the American Planning Association*, 63(2), pp. 179–188.
- BAUMAN, Z. (2000). Time and Space Reunited. *Time Society*. June 2000, vol. 9, no. 2-3171-185.
- BAUMAN, Z. (2001). *Modernidade Liquida*. Jorge Zahar Editor Ltda. Brasil
- BEARD, V. A. (2003). Learning Radical Planning: The Power of Collective Action. *Planning Theory*, 2, 1, 13-35.
- BEAUJEU-GARNIER, J., (1983). *Geografia Urbana*, F. Callouste Gulbenkian
- BEGG, I. (2002). *Urban Competitiveness. Policies for dynamic cities and regions*. Bristol. The Policy Press. Gb 630.
- BELANGER, E. (2009). The Neighborhood Ideal: Local Planning Practices inThe Neighborhood Ideal: Local Planning Practices in Progressive-era Women's Clubs, *Journal of Planning History* 2009 8: 87.
- BENÉVOLO, L. (1999). *História da Cidade*. São Paulo: Perspectiva.
- BESSETTE, G. (2004). *Involving the community: A guide to participatory development communication*. Penang, Malaysia: Southbound.
- BIRCH, E. (2001). Practitioners and the art of planning, *Journal of Planning Education & Research*, 20, pp. 407–422.
- BISHWAPRIYA, S. (2005). Planning as Anticipation of Resistance, *Planning Theory* 2005; 4; 225.
- BLAKELY, E.J. & BRADSHAW, T. (2002). *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Londres, Sage Publications.
- BLOWERS, A., EVANS, B., (2003). ‘Town Planning in to the 21 St Century’, Routledge.
- BÖHME, K. (2002): Much ado about evidence: Refl ections from policy-making in the European Union. *Planning Theory and Research*, 3(1):99–101.
- BOOHER, D. E., & INNES, J. E. (March 01, 2002). Network Power in Collaborative Planning, *Journal of Planning Education and Research*, 21, 3, 221-236.
- BOOHER, D.; Innes, J. (2000). *Network Power in Collaborative Planning*. Working Paper 2000-01, Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley, CA, USA. (download).
- BOOTH, P. (2005). *Planning by Consent - the Origins and Nature of British Developmental Control*, Routledge.

- BORICH, T. (2005) "Building Multi-community Collaboration" University of Illinois Extension. Carbondale, Illinois. May.
- BOTKIN, D. B.; KELLER, E. A. (2000). Environmental Science – Earth As a Living Planet, Londres, John Wiley & Sons, 2000, 649 pp.
- BRACKEN, I. (1981). Urban planning methods: Research and policy analysis. London: Methuen.
- BRANNAN, T., JOHN, P., & STOKER, G. (2007). Re-energizing citizenship: Strategies for civil renewal. Basingstoke [England: Palgrave Macmillan.
- BRAZ AFONSO, R. (1993). Valor e Forma Urbana – La strutturazione dello spazio e la catalise urbana, Dissertação de Doutorado, Veneza.
- BREITBART, M. (July 01, 1972). ADVOCACY IN PLANNING AND GEOGRAPHY. *Antipode*, 4, 2, 64-68.
- BRENNER, N., KEIL, R. (2006). The Global Cities reader. Londres, Routledge.
- BRIDGE, G e WATSON, S. 2002 (rep. 2004), The Blackwell City Reader. Oxford. Blackwell.
- BRIGGS, X. S. (2008). Democracy as problem solving: Civic capacity in communities across the globe. Cambridge, Mass: MIT Press.
- BRODY, S. D. (2003). "Measuring the effects of stakeholder participation on the quality of local plans based on the principles of collaborative ecosystem management" *Journal of Planning Education and Research* 22: 407 –419.
- BRODY, S., David R. Godschalk & Raymond J. Burby (2003). Mandating Citizen Participation in Plan Making: Six Strategic Planning Choices , *Journal of the American Planning Association*, 69:3, 245-264.
- BRUGMANN, J. (2009). Welcome to the urban revolution: How cities are changing the world. New York: Bloomsbury Press.
- BRUNET, R. (1986). L'espace, règles du jeu in: F. Auriac & R. Brunet (eds.), *Espaces, jeux et enjeux*. Paris: Fondation Diderot/Fayard. pp. 297-316.
- BRUNET, R. (1990). Les mots de la Géographie. Dictionnaire critique. Paris, Montpellier, La Documentation Française. Reclus.
- BRUNET, R. (2005). Le développement des territoires. Editions de l'Aube, 96 pp.
- BRYSON, J. (1988). Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations. Jossey-Bass Publishers. San Francisco, CA, USA.
- BRYSON, J. (2004). What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques. *Public Management Review*, vol. 6, no. 1.
- BRYSON, J., Crosby, B. C. (1992). Leadership for the Common Good. Tackling problems in a shared-power world. San Francisco, Jossey-Bass.
- BUCKMAN, G. (2004). Globalization, Londres, Zed Books, pp. 107-212.
- CABANNES, Y. et al (2009). 72 Perguntas frequentes sobre Orçamento Participativo. Quito: UN-Habitat.
- CABRAL, FC (1993). Fundamentos da Arquitectura Paisagista, Lisboa, Instituto da Conservação da Natureza, pp. 220.
- CABRAL, J. & MARQUES, T.S., (1996). Do planeamento estratégico ao desenvolvimento sustentável – Experiencia em Portugal. *Inforgo*, 11, Dez. 1996.

- CABRAL, J., FIDELIS, T, MOTA, JC (2003) - A formação em Planeamento Territorial, Sociedade & Território: Revista de Estudos Urbanos e Regionais, n.º 35, Maio 2003
- CABRAL, J., FIDELIS, T, MOTA, J.C. (2005): Práctica profesional y enseñanza del Urbanismo en Portugal: competencias y responsabilidades, Revista Urban 10 - Perspectivas de la enseñanza del urbanismo en Europa, Urban, Madrid, Espanha
- CABRAL, J., RATO, B. (2003). "Urban development for competitiveness and cohesion – the Expo 98 urban project in Lisbon" in Moulaert, F., Rodriguez, A., Swyngedouw, E. (eds.) The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities, Oxford University Press, 2003
- CAMHIS, M. (1979). Planning theory and philosophy. London: Tavistock Publications
- CAMPBELL, H. Marshall, R. (2002). Utilitarianism's Bad Breath? A Re-Evaluation of the Public Interest Justification for Planning, Planning Theory 2002 1: 163 pp.
- CAMPBELL, S, FAINSTEIN, S (2003). Introduction: the structure and debates of planning theory in S Campbell and S Fainstein, Readings in Planning Theory, Oxford: Blackwell Publishing, pp. 1-16.
- CAMPONESCHI, C. (2013). Enabling City Volume 2: Enhancing Creative Community Resilience in <http://enablingcity.com/>
- CANAVILHAS, J. (2008). Blogues estão a (re)acender debate sobre as cidades, retrived November, 9, 2008 from <http://www.publico.pt>
- CARDOSO, R. (2005), "Context and power in contemporary planning: towards reflexive planning analytics", Development Planning Unit Working Paper, 128, 1-21.
- CARDOSO, R. (2008). Quem sou eu, o planeador do território? Práticas insurgentes no planeamento. E-cadernos CES, 1, 177-193. Acedido em [data], <http://www.ces.uc.pt/ecadernos>
- CARMONA, M., & Sieh, L. (2004). Measuring quality in planning: Managing the performance process. Abingdon, Oxon: Spon Press.
- CARROLI, L., <http://placing.wordpress.com/>
- CARVALHO, J. (1990). Évora – Administração Urbanística. CM Évora.
- CARVALHO, J. (2003). Ordenar a cidade. Quarteto. Coimbra.
- CASER, U., VASCONCELOS, L. (2008). A Mediação Multiparte e os Desafios e Potencialidades da Mediação Urbana. in Campos de Mediação – Novos Caminhos, Novos Desafios; Minerva Editora, Lisboa, pp. 33-40.
- CASPER, Gretchen; Taylor, Michelle M. (1996). Negotiating Democracy: transitions from Authoritarian Rule. University of Pittsburgh Press. USA
- CASTELLS, M. (1979). The Urban Question: A Marxist Approach 1979
- CASTELLS, M. (1983). The city and the grassroots: A cross-cultural theory of urban social movements. Berkeley: University of California Press.
- CASTELLS, M. (1989). The informational city: Information technology, economic restructuring, and the urban-regional process. Oxford, UK: B. Blackwell.
- CASTELLS, M. (1996). The rise of the network society. Malden, Mass: Blackwell Publishers.
- CASTELLS, M. (1998) second edition, 2000. End of Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. III. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell.



- CASTELLS, M. (2002). A sociedade em rede. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa (3 volumes).
- CASTELLS, M. (2009). Communication power. Oxford: Oxford University Press.
- CASTELLS, M., TUBELLA, I., SANCHO, T., DIAZ DE ISLA, I., & WELLMAN, B. (2003). The network society in Catalonia: An empirical analysis. Retrieved 2009, 8-September from Project Internet Catalonia: [www.uoc.edu/in3/pic/eng/index.html](http://www.uoc.edu/in3/pic/eng/index.html)
- CEC (1997). EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, EU
- CEMAT (1970). Carta Europeia do Ordenamento do Território, EU
- CERRETA, M., CONCILIO, G., & MONNO, V. (2010). Making strategies in spatial planning: Knowledge and values. Dordrecht: Springer.
- CHADWICK, G. F. (1971). A systems view of planning; towards a theory of the urban and regional planning process. Oxford: Pergamon Press.
- CHADWICK, G. F. (1978). From system view of planning - Towards a theory of the urban and regional planning process. UK
- CHALAS, Yves (1998). L'Urbanisme de la pensée pratique : l'urbanisme de la pensée faible, in : Les Annales de la recherche urbaine. n. 80-81, 1998, 205-214.
- CHAMUSCA, P. (2010) Governância e participação: entre a legitimação dos processos de gestão territorial e o agravar das divisões e da subordinação. Cadernos de Geografia, n.º2. FLUP, Porto
- CHOAY, F. (1970). The modern city: Planning in the 19th century. New York: G. Braziller
- CHOAY, F. (2000). O urbanismo, Editora Perspectiva, São Paulo.
- CHRISTENSEN, Karen (1985). Coping With Uncertainty. In: Journal of the American Planning Association, 51 (1), American Planning Association. Chicago, IL, USA, pp. 63-73.
- CLARK, J. (2003). Globalizing civic engagement: Civil society and transnational action. London: Earthscan Pub.
- CLAUSEWITZ, C.V. (1946). On War. Anatol Rapaport, (Ed. and trans.), London: Penguin Books, ISBN 0-140-44427-0.
- CLAVAL, P. (1999). O território na transição da pós-modernidade. In: Geografia. Ano 1 – nº 2.
- CLAVAL, P. (2001). Competitivité Territoriale et Mondialisation, GeoInova, nº3, pp.11-32.
- CLEMENTS, D. (2008). The future of community: Reports of a death greatly exaggerated. London: Pluto Press.
- CML “A estratégia e a prática do planeamento urbanístico em Lisboa (1990-1995)”; Câmara Municipal de Lisboa/Direcção Municipal de Planeamento Estratégico de Lisboa
- COAFFEE, J., HEALEY, P. (1979). My Voice: My Place: Tracking Transformations in Urban Governance. Urban Studies 2003 40.
- COHEN, A. & Hersch, W. (2004). Criticisms of evidence-based medicine, Evidence-based Cardiovascular Medicine, 8, pp. 197–198.
- COM (2001) 428 final, (2001). European Governance – A white paper. Commission of the European Communities.

- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2001) – Governança Europeia. Um Livro Branco. Bruxelas, COM(2001) 428 final
- CONDESSO, F. (2005) Ordenamento do Território, ISCSP, Lisboa
- CONNICK, Sarah; Innes, Judith (2001). Outcomes of Collaborative Water Policy Making: Applying Complexity Thinking to Evaluation. Working Paper 2001-08, Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley, CA, USA. (download).
- COOKE, P. (1983). Theories of planning and spatial development. London: Hutchinson.
- COOKE, P. (1989) Locality, Economic Restructuring and World Development, in P. Cooke (ed.) Localities: the Changing Face of Urban Britain. London: Unwin Hyman.
- COOKE, P. (1990). Back to the future. London: Unwin Hyman.
- CORBURN, J. (2005) Street Science: Community Knowledge and Environmental Health Justice (Cambridge, MA, MIT Press).
- CORBUSIER, L. (1923). Vers une architecture. Paris.
- CORREIA, P. (2002). Políticas de Solos no Planeamento Municipal. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal.
- CORREIA, S., 2006, Capital social e comunidade cívica, o círculo virtuoso da cidadania: aplicação do modelo de Putnam aos residentes do bairro de Caselas, Lisboa, ISCSP/UTL
- CRAVEIRO, M. T. (1990); “Aplicação do Plano-Processo ao caso de Lisboa: Algumas considerações e contributos para a requalificação urbana” e Revista Sociedade e Território (n.º 12)
- CRAVEIRO, M. T. (2008). “O processo de Planeamento Estratégico em Lisboa: Dilemas, desafios e resultados”. Oculum Ensaios, Revista de Arquitectura e Urbanismo, 07\_08, 2008 (165-174).
- CRAVEIRO, M.T. (2006). Tentativas de urbanismo comercial nos planos municipais de ordenamento. Universidade Lusófona. Lisboa
- CRESPO, J. L. (2003) – Participação Pública no Planeamento Municipal. Área Metropolitana de Lisboa, 1990-2000. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras. Policopiado.
- CRESPO, J. L. (2004). A participação pública no sistema de gestão territorial à escala municipal. V Congresso da Geografia Portuguesa – Guimarães 2004
- CROSBY, B. C., & BRYSON, J. M. (June 06, 1993). Leadership and the design and use of forums, arenas and courts. National Civic Review, 82, 2, 108-115.
- CROZIER, M., & Friedberg, E. (1977). L'acteur et le système. Paris: Éd. du Seuil.
- CULLINGWORTH, B. (1979). New Towns Policy: J. B. Cullingworth. London: Stationery Office.
- CULLINGWORTH, B. (2005). The political culture of planning - American land use planning in comparative perspective, Routledge.
- CULLINGWORTH, B., NADIN, V. (2003). Town and Country Planning in the UK. 13th edition, Routledge, 2003.

- DAMER, S., & HAGUE, C. (July 01, 1971). Public Participation in Planning: A Review. *The Town Planning Review*, 42, 3, 217-232.
- DARKE, R. (1982). The Dialectics of Policy-making: Form and Content, in Patsy Healey et al (org) op. cit., pp. 194-210.
- DAVIDOFF, P., REINER, T. A. (1962). A choice theory of planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 28.
- DAVIDOFF, Paul (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. In: *Journal of the American Institute of Planners*, 31 (4). American Planning Association. Chicago, IL, USA.
- DAVIES, J. (1972). The evangelist; bureaucrat. A study of a planning exercise in Newcastle upon Tyne; Social science paperback (ssp); 127; in Harper and Row 1974, Abb.,Tab.,Lit.VIII, 239 S.
- DAVOUDI S. (2006). Evidence-based planning : Rethoric and reality. *DISP2006*, 165(2), pp. 14-24.
- DAVOUDI, S. e STRANGE, I. (2009). Space and Place in Twentieth-Century Planning. An Analytical Framework and An Historical Review in S. Davoudi e I. Strange (Eds.), *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, London and New York, Routledge, The RTPi Library Series, pp. 1-42.
- DAVOUDI, S.; EVANS, N.; GOVERNA, F.; SANTANGELO, M. (2008). Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices”, *Boletín de la A.G.E.* n.º 46, pp. 351-355.
- DAVOUDI.S. (2009).Planning and interdisciplinarity. AESOP Heads of School Seminar
- DAY, D. (1997). Citizen Participation in the Planning Process: An essentially contested concept? in *Journal of Planning Literature*, vol. 11, n.º 3 (February 1997), Sage publications, Inc.
- DEFARGES. PH. M. (2003). *Introdução à Geopolítica*. Lisboa, Gradiva.
- DEMATTEIS G. (1985). *Le metafore della terra. La geografia umana tra mito e scienza*, Milano, Feltrinelli.
- DESCARTES, R. (1999). *Discurso do Método*. Coleção os Pensadores, pág. 35 – 42. edição, 1999 São Paulo. Editora Nova Cultural Ltda.
- DEWEY, J. (1927). *The public and its problems*. New York: H. Holt and Company.
- DI MEO, G. dir (1996). *Les territoires du quotidien*, Paris, L'Harmattan.
- DIAS, N. & ALLEGRETTI, G. (2009). Orçamentos Participativos em Portugal. Em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional? *Cidades-Comunidades e Territórios* Jun. 2009, n.º 18, pp. 59-78
- DOMINGUES, A. (1999). Formas e escalas da urbanização difusa- interpretação e intervenção no NO de Portugal. *InforGeo* n.º 14.
- DOMINGUES, A. (2001). A paisagem revisitada. *Finisterra*, XXXVI, 72, 2001, pp. 55-66.
- DOMINGUES, A. (2008). Urbanização Extensiva – uma nova escala para o planeamento. CITTA 1st Annual Conference on Planning Research. FEUP, 30 May 2008; Porto
- DOMINGUES, A. (2009). “Ocupação dispersa – porque é que tudo é tão negativo quando se fala disto?”. *Sociedade e Território - Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, vol.42:
- DOMINGUES, A. (2009). *A Rua da Estrada*. Dafne Editora. Porto

- DOUGLASS, M., FRIEDMANN, J. (1998). *Cities for citizens: Planning and the rise of civil society in a global age*. Chichester, England: J. Wiley.
- DOWDING, K., Dunleavy, P. (1995). Rational Choice and Community Power Structures. *Political Studies*, XLIII, pp. 265-277.
- DRYZEK, J. S. (2003). *Green states and social movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, and Norway*. Oxford: Oxford University Press.
- DRYZEK, John S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- DUANY, A., Speck, J., & Lydon, M. (2010). *The smart growth manual*. New York: McGraw-Hill.
- DUDLEY, E. (2002). *The critical villager: Beyond community participation*. London: Routledge.
- ECO, U. (1977). *Como fazer uma tese em ciências humanas*, Editorial Presença.
- EDELENBOS, J., van Buuren , A., van Schie, N., 2011. Co-producing knowledge: joint knowledge production between experts, bureaucrats and stakeholders in Dutch water management projects. *Environmental Science & Policy*, 14, pp. 675-684
- EDEN, C., & Ackermann, F. (1998). *Making strategy: The journey of strategic management*. London: Sage Publications.
- ELCOMME, D., (1998). *Natural Resources- Their Use and Abuse*, Cheltenham, Stanley Thornes, 79 pp.
- ETZIONI, A. (December 01, 1967). Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, 27, 5, 385-392.
- FAGENCE, M. (1977). *Citizen participation in planning*. Oxford: Pergamon Press.
- FAINSTEIN, S. (1994). *The City Builders: Property, Politics, and Planning in London and New York*. Cambridge, MA: Blackwell.
- FAINSTEIN, S. (2000). "New directions in planning theory", *Urban Affairs Review*, 34 (4): 451-476.
- FAINSTEIN, S. (2005). Planning Theory and the City, *Journal of Planning Education and Research* 2005; 25; pp. 121.
- FAINSTEIN, S., CAMPBELL, S. (1996). *Readings in urban theory*. Cambridge, Mass., USA: Blackwell Publishers.
- FAIRFIELD, J. D., (2010). *The public and its possibilities: Triumphs and tragedies in the American City*. Philadelphia: Temple University Press.
- FALUDI, A. (1973). *A reader in planning theory*. Oxford: Pergamon Press
- FALUDI, A. (1982). Three Paradigms of Planning Theory, in Healey, P., McDougall, G. and Thomas, M. (eds) (1982) *Planning Theory: Prospects for the 1980s*. Oxford: Pergamon.
- FALUDI, A. (1986). *Critical Rationalism and Planning Methodology*. London: Pion.
- FALUDI, A. (1987). *A Decision-Centred View of Environmental Planning*. Oxford: Pergamon.
- FALUDI, A. (1998). From planning theory mark 1 to planning theory mark 3. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 25th Anniversary Issue: 110-117.

- FALUDI, A. (2004). Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESPD Process. *International Planning Studies*, 9 (2-3), pp. 155-172.
- FALUDI, A. (2005). Territorial cohesion: an unidentified political objective: Introduction to the special issue. *Town Planning Review*, Liverpool University Press, Volume 76, Number 1 / March 2005.
- FALUDI, A. (2005). The Netherlands: A Culture with a Soft Spot for Planning”, in B. Sanyal (Ed.) *Comparative Planning Cultures*, New York, Routledge, pp. 285-308.
- FALUDI, A. (2007). Making sense of the “territorial agenda of the European Union”, *European Journal of Spatial Development*, 25, pp. 1-21.
- FALUDI, A. (2009). A Turning Point in the Development of European Spatial Planning? The ‘Territorial Agenda of the European Union’ and the ‘First Action Programme’. *Progress in Planning*, 71, pp. 1-42.
- FALUDI, A. (2009). The Portuguese, Slovenian and French Presidencies 2007-2008. A Sea Change in European Spatial Planning?. Refereed, May 2009. *European Journal of Spatial Development*. URL: <http://www.nordregio.se/EJSD/refereed36>.
- FALUDI, A. K. F., & Waterhout, B. (2006). Debating Evidence-Based Planning: Conclusions from the International Workshop. *DISP* 154, 42(2), 71-72.
- FALUDI, A., VAN DER VALK, A. (1994). *Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- FALUDI, A., WATERHOUT, B. (2002). *The Making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan!* London: Routledge.
- FALUDI, A., WATERHOUT, B. (2006). Introducing evidence-based planning, *disP*, 165(2), pp. 4-13. Faludi, 2006.
- FALUDI, A. & VAN DER VALK, A. (1994). *Rule and Order. Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Springer.
- FERRISSON, João (2005). *Das Estratégias dos Actores à Estratégia do Território: o Papel dos Contextos Locais de Governância Face ao Processo de Mundialização*. Dissertação de Mestrado em Gestão do Território defendida na Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- FERNANDES, A. (2006). *Planeamento do território e as novas Estratégias Regionais de Desenvolvimento*. Tese Mestrado. UA
- FERNANDES, B. (2008). *SOBRE A TIPOLOGIA DE TERRITÓRIOS*. Disponível em [http://www.landaction.org/IMG/pdf/BERNARDO\\_TIPOLOGIA\\_DE\\_TERRITORIOS.pdf](http://www.landaction.org/IMG/pdf/BERNARDO_TIPOLOGIA_DE_TERRITORIOS.pdf)
- FERNANDES, M. R. (1999). *Introdução ao Ordenamento do Território*. Universidade Aberta.
- FERNANDEZ, G. J. M. (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- FERRÃO, J. (2003). A Emergência de Estratégias Transnacionais de Ordenamento do Território na União Europeia: Reimaginar o Espaço Europeu para Criar Novas Formas de Governança Territorial?. *GeoInova*, 7, pp. 11-37.
- FERRÃO, J. (2010). *As condições sociais de funcionamento da política pública de ordenamento do território*, Programa de Investigação apresentado no âmbito de

provas de habilitação para o exercício de funções de coordenação científica, Lisboa, Universidade de Lisboa.

- FERRÃO, J. (2011) – Movimentos cívicos – Colóquio Global City 2.0. Lisboa.
- FERRÃO, J. (2012). O ordenamento do território como política pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- FERREIRA, F. (2005). Gestão estratégica de cidades e regiões. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Serviço de Educação e Bolsas.
- FIDALGO, F. (2012). As Parcerias para a Regeneração Urbana – Uma análise comparativa. Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Engenharia do Ambiente, Perfil de Ordenamento do Território e Avaliação de Impactes Ambientais. UNL. Lisboa
- FIDÉLIS T. (2005) Da Agenda 21 Local ao sistema de planeamento do território em Portugal In: PE: 20 anos. 20 temas. Associação Portuguesa de Engenheiros do Ambiente.
- Fidélis, T. & PIRES, S. (2009): Surrender or resistance to the implementation of Local Agenda 21 in Portugal: the challenges of local governance for sustainable development, *Journal of Environmental Planning and Management*, 52:4, 497-518
- FIGUEIREDO, E. (2003). Um rural para viver, outro para visitar – o ambiente nas estratégias de desenvolvimento para as áreas rurais. Tese de Doutoramento em Ciências Aplicadas ao Ambiente, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro.
- FISCHER, F. (2000). Citizens, experts, and the environment: The politics of local knowledge. Durham, NC: Duke University Press.
- FISCHER, F., FORESTER, J. (Ed.) (1993). The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Duke University Press. Durham, NC, USA.
- FISHER, R.; URY, W.; PATTON, B. (1991). Getting To Yes: Negotiating Agreement Without Giving In. 2nd Edition (1st Ed. 1983). Penguin Books. New York, NY, USA.
- FLEMING, D. (2008). City of rhetoric: Revitalizing the public sphere in metropolitan America. Albany: SUNY Press.
- FLORIDÁ, R. (2002). The Rise of the Creative Class, New York: Basic Books.
- FLORIDÁ, R. (2005). Cities and the Creative Class, New York: Routledge.
- FLYVBJERG, B. (1998a). Rationality and power: Democracy in practice. Chicago: University of Chicago Press.
- FLYVBJERG, B. (1998b). Empowering civil society: Habermas, Foucault and the question of conflict in M Douglass and J Friedmann (eds), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester: Wiley, pp. 185-211.
- FLYVBJERG, B. (2001). Making Social Science Matter. Cambridge: Cambridge University Press.
- FLYVBJERG, B. (2002). Bringing power to planning research: One researcher's praxis story. *Journal of Planning Education and Research*, 21(4): pp. 353-366.
- FLYVBJERG, B., & Ålborg Universitetscenter. (2004). Beyond the limits of planning theory: Responses to my critics. Ålborg: Department of Development and Planning, Ålborg University.

- FONTAN, J.M. (2008). Community Organizations and Local Governance in a Metropolitan Region, *Urban Affairs Review Online* First, published on November 11, 2008.
- FORESTER, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley, CA, University of California Press.
- FORESTER, J. (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. London: MIT Press.
- FORESTER, J. (2009). *Dealing with differences: Dramas of mediating public disputes*. Oxford: Oxford University Press.
- FORMAN, R. T. T. (1995) *Some general principles of landscape and regional ecology*, *Landscape Ecology*, Springer Netherlands.
- FORSYTH, A. (2007). Innovation in urban design: does research help?, *Journal of Urban Design*, 12(3), pp. 461–473.
- FORSYTH, D. R., & FORSYTH, D. R. (1990). *Group dynamics*. Pacific Grove, Calif: Brooks/Cole Pub. Co.
- FOURNIER, J.M. (2007). Géographie sociale et territoires. De la confusion sémantique à l'utilité sociale. *La lettre ESO*, n°26, septembre 2007, pp. 29-35.
- FREEMAN, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- FREEMAN, R. E., Harrison, J. S., Wicks, A. C., Parmar, B., & de, C. S. (2010). *Stakeholder theory: The state of the Art*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FRIEDMAN, A. L., & MILES, S. (2006). *Stakeholders: Theory and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- FRIEDMANN, J. (1969). 'Notes on societal action', *Journal of the American Institute of Planners*, 35: pp. 311–318.
- FRIEDMANN, J. (1987). *Planning in the public domain – from knowledge to action*. Princeton University Press, NY.
- FRIEDMANN, J. (1992). *Empowerment: The politics of alternative development*. Cambridge, MA: Blackwell.
- FRIEDMANN, J. (1998). *Planning Theory Revisited*. *European Planning Studies*, Vol. 6, No. 3,
- FRIEDMANN, J. (2008). *Interface*. *Planning Theory & Practice*, 9:1, pp. 99 – 128.
- Friedmann, J. (December 31, 1993). *Toward a Non-Euclidian Mode of Planning*. *Journal of the American Planning Association*, 59, 4, 482-485.
- FRIEND, J, Power, JM, Yewlett CL. (1974). *Public planning: the inter-corporate dimension*, London, Tavistock Press.
- FRIEND, J. and A. Hickling (1997, first edition 1987), *Planning under Pressure: The Strategic Choice Approach*, Butterworth-Heinemann, Oxford, Boston, Johannesburg, Melbourne, New Delhi, Singapore
- GARCIA, M. (1997). Science and the people: a response to science by the people, *Journal of Planning Education & Research*, 16(4), pp. 299–300.
- GEDDES, P. (1915). *Cities in Evolution*. London: Williams.
- GERMAIN, R. D., & Kenny, M. (2005). *The idea of global civil society*. London: Routledge.

- GIDDENS, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of a Theory of Structuration*, Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, A. (1994). *Beyond left and right: the future of radical politics*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- GIDDENS, A. (2004). *Sociologia*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- GIORGI, L., HOMEYER, I. & PARSONS, W. (2006). *Democracy in the European Union: Towards the emergence of a public sphere*. London: Routledge
- GODDARD, J. (2009). *Reinventing the Civic University*. NESTA. London.
- GODET, Michel (1993): *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção*, Lisboa, Publicações D. Quixote
- GODET, Michel (1997): *Manuel de Prospective Stratégique. 2. L'Art et la méthode*, Paris, Dunod
- GOETHERT, R., & Hamdi, N. (1988). *Making microplans: A community-based process in design and development*. London: IT.
- GOLDSMITH, S. A., & Elizabeth, L. (2010). *What we see: Advancing the observations of Jane Jacobs*. Oakland, CA: New Village Press.
- GONÇALVES, Maria Eduarda (Org.) (2000). *Cultura Científica e Participação Pública*. Celta Editora. Oeiras, Portugal.
- GOTTMANN, J. (1973). *The significance of territory*, The University Press of Virginia, Charlottesville.
- GRABOW, S.; HESKIN, A.(1973). *Foundations for a Radical Concept in Planning*, Journal of the American Institute of Planners, Volume 39, Issue 2, 1973.
- GRAHAM, S. (1998). *The end of geography or the explosion of place? Conceptualizing space, place and information technology*. Centre for Urban Technology, Department of Town and Country Planning, University of Newcastle,
- GRAHAM, S., HEALEY, P. (1999). *Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice*, *European Planning Studies*, 7(5), pp. 623-646.
- GRANT, J. (2006). *Planning the good community: New urbanism in theory and practice*. London: Routledge.
- GROOTAERT, C., & Van, B. T. (2002). *The role of social capital in development: An empirical assessment*. New York: Cambridge University Press.
- GRUBER, J. (1994). *Coordinating Growth Management through Consensus Building: Incentives and Generation of Social, Intellectual and Political Capital*. Working paper 617. April 1994. Institute of Urban and regional Development, University of California at Berkeley, USA.
- GUALINI, E. (2001). *Planning and the Intelligence of Institutions: Interactive Approaches to Territorial Policy-making between Institutional Design and Institution-building*. Aldershot: Ashgate.
- GUELL, J. M. F. (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- GUERRA, I. (2000). *O Planeamento Estrategico das Cidades. Organizar;ao do Espaço e Acr;ao Colectiva. Cidades- Comunidades e Territ6rios* . Dez. 2000, n.0 1, pp. 37-55



- GUERRA, I. (2000a). Fundamentos e processos de uma sociologia da acção: o planeamento em ciências sociais, Princípia, Cascais.
- GUERRA, I. (2006). Plano Nacional de Ordenamento do Território: O máximo denominador comum. Cidades- Comunidades e Territórios. Dez. 2006, n.º 12/13, pp. 83-92
- GUERRA, I. C. (2006a). Participação e acção colectiva: Interesses, conflitos e consensos. Monte Estoril: Princípia, Cascais.
- GULES, L. (2009). The Art of War by Sun Tzu: Classic Edition, El Passo Norte Press: El Paso
- HABERMAS, J. (1984). The theory of communicative action (vol1 e 2). Boston: Beacon Press
- HABERMAS, J. (1989). The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society. Cambridge, Mass: MIT Press.
- HAESBAERT, R. (1999). O território em tempos de globalização. Revista Geo UERJ. Vol. 3 (5), 7-20. 1º semestre de 1999. Rio de Janeiro: Depto de Geografia –UERJ.
- HAESBAERT, R. (2001). Da desterritorialização à multiterritorialidade. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Vol. 3. Rio de Janeiro: ANPUR.
- HAESBAERT, R. (2003). O Mito da (des)territorialização. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- HAESBAERT, R. (2004). Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. I Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades. Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS, Curso de Geografia da ULBRA e AGB-Porto Alegre
- HAESBAERT, R., LIMONAD, E. (2007). O território em tempos de globalização, espaço, tempo e crítica. Nº 2(4), VOL. 1, 15 de Agosto de 2007.
- HAGUE, C., JENKINS, P. (2005). Place Identity, Participation and Planning. Routledge.
- HAILEY, C. (2009). Camps: A guide to 21st-century space. Cambridge, Mass: MIT Press.
- HAJER, M. A., & Reijndorp, A. (2001). In search of new public domain: Analysis and strategy. Rotterdam: NAI Publishers.
- HAJER, M. A., & Wagenaar, H. (2003). Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- HALL, P. (1975 e 2002). Urban and Regional Planning. Routledge. London and New York.
- HALL, P. (1982). Great planning disasters. Berkeley: University of California Press.
- HALL, P. (1995). Cidades do Amanhã. Editora Perspectiva, São Paulo, 1995, tradução.
- HALL, P. (1998). Cities in civilization. New York: Pantheon Books.
- HALL, P. (2002). Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning and design in the twentieth century. Oxford, UK: Blackwell Publishers.
- HALL, P., Clawson, M. & Resources for the Future. (1973). Planning and urban growth: An Anglo-American comparison. Baltimore: Published for Resources for the Future by Johns Hopkins University Press.
- HAMDI, N. (2004). Small change: About the art of practice and the limits of planning in cities. London: Earthscan.
- HAMDI, N. (2010). The placemaker's guide to building community. London: Earthscan.
- HAMDI, N., & Goethert, R. (1997). Action planning for cities: A guide to community practice. Chichester: John Wiley.

- HAMDI, N., & Majale, M. (2005). *Partnerships in urban planning: A guide for municipalities*. London: ITDG.
- HAMEL, P., Lustiger-Thaler, H., & Mayer, M. (2000). *Urban movements in a globalising world*. London: Routledge.
- HAMMERSLEY, M. (2005). Is the evidence-based practice movement doing more good than harm? Reflections on Iain Chalmers' case for research-based policy making and practice, *Evidence & Policy*, 1(1), pp. 85–100.
- HANNERZ, U. (1980). *Exploring the City: Inquiries Toward an Urban Anthropology*. Columbia University Press.
- HARGIE, Owen; Saunders, Christine; Dickson, David (1994). *Social Skills in Interpersonal Communication*. Third Edition. Routledge. New York, NY, USA.
- HARPER, T. & STEIN, S. (2006). *Dialogical Planning in a Fragmented Society: Critically Liberal, Pragmatic and Incremental*. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers University.
- HARPER, T. and Stein, S. (2000). *Critiques of Communicative Planning: A Pragmatic Response*. Atlanta, GA: ACSP.
- HARRIS, Jonathan, M. (2002). *Environmental and Natural Resource Economics – A Contemporary Approach*, Houghton Mifflin Company, 464 pp.
- HARRISON C M, Burgess J, Filius P, 1998, "Environmental communication and the cultural politics of environmental citizenship" *Environment and Planning A* 30(8) 1445 – 1460
- HART, B., LIDELL, H. (1991). *Strategy*. 2nd Revision Edition, London: MERIDIEN BOOK, 1991.
- HARVEY, D. (1989). *The condition of postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell.
- HARVEY, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. New York: Verso
- HÄUBERER, J. (2011). *Social capital theory: Towards a methodological foundation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- HAUGHTON, G. (2010). *The new spatial planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. London: Routledge.
- HAUSER, G. (2004). *Rhetorical Democracy: Discursive Practices of Civic Engagement*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.
- HEALEY, P. (1982). *Planning Theory: Prospects for the 1980s*. edited by Patsy Healey
- HEALEY, P. (1985). The professionalisation of planning. *Town Planning Review*, 56 (4): pp. 492-507.
- HEALEY, P. (1992). Planning through debate: the communicative turn in planning theory and practice. *Town Planning Review*, 63: pp. 143-162.
- HEALEY, P. (1994). Development plans: New approaches to making frameworks for land use regulation. *European Planning Studies*. Volume 2, Issue 1, 1994.
- HEALEY, P. (1995). *Managing cities: The new urban context*. Chichester: J. Wiley.

- HEALEY, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formations. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23(2), pp. 217 – 234.
- HEALEY, P. (1997). *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. London: MacMillan.
- HEALEY, P. (1998). Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning. *Environment and Planning A* 30(5): pp. 1531–56.
- HEALEY, P. (1999). Deconstructing communicative planning theory: a reply to Tewdwr-Jones and Allmendinger. *Environment and Planning A*, 31 (6): pp. 1129-1135.
- HEALEY, P. (1999a). Institutional Analysis, Communicative Planning and Shaping Places. *Journal of Planning and Environment Research* 19(2): pp. 111–22.
- HEALEY, P. (2000). Planning in relational space and time: responding to new urban realities”, in G Bridge and S Watson (eds), *A Companion to the City*, Oxford and Malden: Blackwell, pp. 517-528.
- HEALEY, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2 (2): 101-123.
- HEALEY, P. (2004). Creativity and urban governance. *Policy Studies*, 25: 2, 87 — 102
- HEALEY, P. (2006). Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European Planning Studies*, 14: 3, 299 — 320
- HEALEY, P. (2006a). *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*. London: UCL Press.
- HEALEY, P. (2006b) 'Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning', *European Planning Studies*, 14: 4, 525 — 546
- HEALEY, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. London: Routledge.
- HEALEY, P. (2009). *Land use planning and the mediation of urban change: The british planning system in practice*. S.l.: Cambridge University Pres.
- HEALEY, P. (2009a) 'In Search of the “Strategic” in Spatial Strategy Making', *Planning Theory & Practice*, 10: 4, 439 — 457
- HEALEY, P. (2010). *Making better places: The planning project in the twenty-first century*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- HEALEY, P. (2011). *Civic Capacity, Progressive Localism and the Role of Planning*. RTPI Nathaniel Lichfield Annual Lecture, 6th October 2011
- HEALEY, P. (2011a). *Diversity in Urbanism: Learning Across Cultures and Disciplines*. Delft University of Technology, the Netherlands 16-18 February 2011 - AESOP Young Academics Meeting 2011, The Conference Venue: Berlagezaal, Faculty of Architecture, TU Delft.
- HEALEY, P. (2012). The universal and the contingent: Some reflections on the transnational flow of planning ideas and practices. *Planning Theory*, 11, 2, 188-207.
- HEALEY, P., & UPTON, R. (2010). *Crossing borders: International exchange and planning practices*. London: Routledge.
- HEALEY, P., GILROY, R. (1990). *Towards a people-sensitive planning, Planning Practice and Research*, Volume 5, Issue3, 1990, Routledge, New York and London.

- HEALEY, P., KHAKEE, A., MOTTE, A., NEEDHAM, B. (Eds.) (1997). *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*. University College London, London.
- HEALEY, P., MCDOUGALL, G., THOMAS, M. (eds) (1982). *Planning Theory: Prospects for the 1980s*. Oxford: Pergamon.
- HEALY, A. (2002): Commentary: Evidence-based policy – the latest form of inertia and control? *Planning Theory and Research*, 3(1): pp. 97–98.
- HEALY, S. (1998). Public participation as the performance of nature. Volume 51, Issue Supplement s2, pages 94–108, October 2003
- HECKHAUSEN, J., & HECKHAUSEN, H. (2008). *Motivation and action*. New York: Cambridge University Press.
- HEGGER, D., LAMERS, M., VAN ZEIJL-ROZEMA, A., DIEPERINK, C., 2012. Conceptualising joint knowledge production in regional climate change adaptation projects: success conditions and levers for action. *Environmental Science and Policy*, 18, pp. 52-65
- HEIMAN, M. (1997). Science by the people: grassroots environmental monitoring and debate over scientific expertise, *Journal of Planning Education & Research*, 16, pp. 291–299.
- HENDERSON, D., MORGAN, K. (2001). *REGIONS AS LABORATORIES - The Rise of Regional Experimentalism in Europe*, Published in M. Gertler and D. Wolfe (eds) *Innovation and Social Learning* (Macmillan, 2001).
- HERBERT H. (1969). Planning With Citizens: Two Styles, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:2, pp. 105-112.
- HILLIER, B., & Hanson, J. (1984). *The social logic of space*. Cambridge [Cambridgeshire: Cambridge University Press.
- HILLIER, J. (January 01, 2008). Plan(e) Speaking: a Multiplanar Theory of Spatial Planning. *Planning Theory*, 7, 1, 24-50.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- HIRSCHMAN, A.O., & SCHUMPETER J. (2002) *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. 20th anniversary ed. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002
- HIRT S (2005) Toward post-modern urbanism: Evolution of planning in Cleveland, Ohio. *Journal of Planning Education and Research* 25(1): pp. 27-42.
- HOBBS, Thomas (2007). *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Primeira Parte: do homem. nsº 13 e 14. Martin Claret: São Paulo.
- HOCH, Charles (1984): Doing Good and Being Right The Pragmatic Connection in Planning Theory, *Journal of the American Planning Association*, 50:3, 335-345
- HOLLIS, M. (2003) *The Philosophy of Social Science: An Introduction*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HOPKINS, L. (2001) Planning as science: engaging disagreement, *Journal of Planning Education & Research*, 20, pp. 399–406.
- HOSTOVSKY, C. (2006). The Paradox of the Rational Comprehensive Model of Planning: Tales From Waste Management Planning in Ontario, Canada. *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 25 No. 4, pp. 382-395.

- HOU, J. (2010). *Insurgent public space: Guerrilla urbanism and the remaking of contemporary cities*. New York: Routledge
- HOWARD, E. (1902). *Garden cities of tomorrow*. London: Swan Sonnenschein & Co.
- HUBBARD, P. (2002). *Thinking geographically*. London: Continuum.
- HUBBARD, P. (2006). *City*. London: Routledge.
- HUBBARD, P., KITCHIN, R., VALENTINE, G., Editors (2004). *Key Thinkers on Space and Place*. Sage Publications, London.
- HUDSON, B. M., Galloway, T. D., Kaufman, J. L., & American Planning Association. (1979). Comparison of current planning theories: Counterparts and contradictions. (*Journal of the American Planning Association*, 45, 4, 387-406.)
- HUNT, J. & SHACKLEY, S., (1999), *Reconceiving Science and Policy: Academic, Fiducial and Bureaucratic Knowledge*, *Minerva*, XXXVII, No. 2, Summer: 141-164.
- HUXLEY, M. (2000). The Limits to Communicative Planning, *Journal of Planning Education and Research* Summer 2000 vol. 19, pp. 4369-377
- HUXLEY, M., YIFTACHEL, O. (2000). A New Paradigm of Old Mytopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory. *Journal of Planning Education and Research* 19, no. 4 (2000): pp. 333-342. 9.
- IMRIE, R., & THOMAS, H. (1999). *British urban policy: An evaluation of the urban development corporations*. London: Sage Publications.
- INDOVINA, F. (1991). *La città di fine millennio*. Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Franco Angeli, Venezia.
- INDOVINA, F. (2010). Dispersão da Urbanização no Território - Perspectivas e desafios. *Cidades- Comunidades e Territórios*. Dez. 2010, n.0 20/21, pp. 15-25
- INNES DE NEUFVILLE, J. (1983). Planning theory and practice: bridging the gap, *Journal of Planning Education & Research*, 3(1), pp. 35-45.
- INNES, J.E. (1992). Group Processes and the Social Construction of Growth Management. *Journal of the American Planning Association* 58(4): 440-54.
- INNES, J.E. (1995). Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14 (3). Association of Collegiate Schools of Planning. Eugene, OR, USA
- INNES, J.E. (1996). *Information in communicative planning*. Berkeley: University of California at Berkeley, Institute of Urban and Regional Development.
- INNES, J.E. (1996a). Planning Through Consensus Building: A New View On The Comprehensive Planning Ideal. In: *Journal of the American Planning Association*, 62 (4): 460-472. American Planning Association. Chicago, IL, USA.
- INNES, J.E. (1998). Information in communicative planning, *Journal of the American Planning Association*, 64(1), pp. 52-63.
- INNES, J.E. (2002). Improving policy making with information, *Planning Theory & Practice*, 3(1), pp. 102-104.
- INNES, J.E. (2004). Consensus building: clarifications for the critics, *Planning Theory*, 3(1), pp. 5-20.

- INNES, J.E., BOOHER, D. (1999). Consensus Building and Complex Adaptative Systems. A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of American Planning Association*, 65, n.º 4.
- INNES, J.E., BOOHER, D. (1999a). Consensus Building As Role-playing And Bricolage: Toward A Theory Of Collaborative Planning. In: *Journal of the American Planning Association*, 65 (1): 9-26. American Planning Association. Chicago, IL, USA.
- INNES, J.E., BOOHER, D. (2000). 'Planning Institutions in the Network Society: Theory for Collaborative Planning', in W. Salet and A. Faludi (eds) *The Revival of Strategic Spatial Planning*, pp. 175-89. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- INNES, J.E., BOOHER, D. (2000a). Collaborative Dialogue as a Policy Making Strategy. Working Paper 2000-05, Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley, CA, USA. (download).
- INNES, J.E., BOOHER, D. (2000b). Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century. Working Paper 2000-07, Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley, CA, USA. (download).
- INNES, J.E., BOOHER, D. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Oxford: Routledge/Taylor and Francis.
- INNES, J.E., GRUBER, J. (2001). Planning Styles in Conflict at the San Francisco Bay Area's Metropolitan Transportation Commission. Working Paper 2001-09, Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley, CA, USA. (download).
- ISNARD (1982). *O espaço geográfico*, Almedina.
- JABLONSKY, D. (2004). Why is Strategy Dificult?. in J. Boone Bartholomees, Jr (Editor), "Guide to National Security Policy and Strategy", US Army War College, 2004.
- JACOBS, J. (1961). *The death and life of great American cities*. New York: Random House.
- JACOBS, J. (1969). *The Economy of Cities*, Random House, New York.
- JENKINS, J. C., & KLANDERMANS, B. (1995). *The politics of social protest: Comparative perspectives on states and social movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- JESSOP, B. ( 1997) The entrepreneurial city: re-imagining localities, redesigning economic governance, or restructuring capital?, in: N. Jewson and S. MacGregor(Eds) *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*, pp. 28-41. London: Routledge.
- JESSOP, B., & SUM, N.-L.. (January 01, 2000). An Entrepreneurial City in Action: Hong Kong's Emerging Strategies in and for (Inter)Urban Competition. Jessop, Bob and Sum, Ngai-Ling (2000) an Entrepreneurial City in Action: Hong Kong's Emerging Strategies in and for (inter)urban Competition. *Urban Studies*, 37 (12). Pp. 2287-2313. Issn 0042-0980.
- JEWSON, N. AND MACGREGOR, S. (2005). *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*, pp. 28-41. London: Routledge.
- JOHN, P. (2001) *Local Governance in Western Europe*. London, Sage.
- JOHNSON, P. (2006). *Habermas - Rescuing the public sphere*, Routledge

- JOHNSON, S. (2001a). *Emergence: The connected lives of ants, brains, cities, and software*. New York: Scribner.
- JOMINI, A., Apud J. Boone Bartholomees Jr., pp. 79.
- JOYE, D. (1999) – "Démocratie e participation locale en Suisse". In Blondiaux, Loïc; Marcou, Gérard e Rangeon, François (dir.) – *La démocratie locale : représentation, participation e espace public*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 79-102.
- KAYSER, Bernard (1990) *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris, Armand Colin.
- KELLY, E. D. (2004). *Managing community growth*. Westport, Conn: Praeger Publishers.
- KING, Stephen M., Bradley S. Chilton and Gary E. Roberts (2010). Reflections on Defining the Public Interest. *Administration & Society* 41: pp. 954.
- KINYASHI, G. (2006). *Towards Genuine Participation for the Poor: Critical Analysis of Village*. Travel and Transport Project, Morogoro, Tanzania.
- KLANDERMANS, B & OEGEMA, D. (1987). Potentials, Networks, Motivations, and Barriers: Steps Towards Participation in Social Movements. *American Sociological Review*, Vol. 52, No. 4 (Aug., 1987), pp. 519-531
- KLANDERMANS, B. (2004). *The Demand and Supply of Participation: Social-Psychological Correlates of Participation in Social Movements*. The Blackwell Companion to Social Movements. A. Snow, Sarah A. Soule, Hanspeter Kriesi. Blackwell Publishing Ltd
- KLOSTERMAN, R. (1985). Arguments For and Against Planning, originally published in FAINSTEIN, SUSAN, CAMPBELL'S, SCOTT, *Readings in Planning Theory*, 1996. Reprinted with permission from *Town Planning Review*. Vol. 56, No 1, pp. 5-20.
- KRETZMANN et al (1997). *A Guide to Capacity Inventories: Mobilizing the Community Skills of Local Residents*.
- KRETZMANN, J.P., McKnight, J. L. (1999). *Newspapers and Neighborhoods*:
- KRIZEK et al (2009). Is There a Role for Evidence-Based Practice in Urban Planning and Policy?, *Planning Theory & Practice*, Vol. 10, No. 4, December 2009, pp. 459-478.
- KUHN, Thomas S. (1996). *The Structure of Scientific Revolutions* (3rd Edition). The University of Chicago Press. Chicago, IL, USA.
- KUNSTTER, JAMES HOWARD (1993). *The Geography of Nowhere*, TOUCHSTONE.
- KUNZMAN, K. (2006). Creativity in Planning: a Fuzzy Concept? *disP* 162 · 3/2005
- LACOSTE, Y. 1988 (1976). *A Geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Campinas: Papirus.
- LACOUR, C. (1985). Espace et développement: des enjeux théoriques nouveaux face aux contradictions des sociétés contemporaines. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*. Bordeaux, ASRDLF, n° 5, pp. 837-847, 1031 pp..
- LACOUR, C. (1996). La tectonique des territoires : d'une métaphore à une théorisation, dans B. Pecqueur (dir.). *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. Paris: L'Harmattan.
- LACOUR, C. (2010). *Territoires, interdisciplinarité, systèmes*. Armand Colin
- LARSEN, K.T. (2003). *ICT in urban planning*, Aalborg University, June 2003  
[http://people.plan.aau.dk/~torben/filer/leuven\\_paper\\_fin\\_june2003.pdf](http://people.plan.aau.dk/~torben/filer/leuven_paper_fin_june2003.pdf)

- LARSON, D. (2002). The US Environmental Movement, in *Environmental Activism in Society*, pp. 35-48,
- LATOUR, B. (2005). *Reassembling the Social – An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford University Press
- LAUWE, P. (1982). *La fin des villes: mythe ou réalité*. Calmann-Lévy
- LAXER, G., & Halperin, S. (2003). *Global civil society and its limits*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- LEFEBVRE, H. (1991). *The production of space*. Oxford, OX, UK: Blackwell.
- LEFEBVRE, H. (2009). *State, Space, World*. University of Minnesota Press.
- LERNER, J. (2003). *Acupuntura urbana*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- LEVIN, P., & DONNISON, D. (1969). People and Planning. *Public Administration*, 47, 4, 473-480.
- LÉVY, P. & LUSSAULT (2003). Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés in <http://espacestemps.net/document112.html>
- LÉVY, P. (2007). *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. 5. ed. São Paulo: Loyola, 212 pp..
- LICHFIELD, N. (1998). *Evaluation in planning: Facing the challenge of complexity*. Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- LIN, N. (2001). *Social capital: A theory of social structure and action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIN, N., Cook, K. S., & Burt, R. S. (2001). *Social capital: Theory and research*. New York: Aldine de Gruyter.
- LINDBLOM, C. E. (1950). *The science of "muddling through"*. Indianapolis: Bobbs, Merrill.
- LINDBLOM, C. E. (1979). *Still muddling, not yet through*. S.l: s.n..
- LIPSCHUTZ, R. D. (2006). *Civil societies and social movements*. Aldershot, England: Ashgate.
- LOBO, C. 2011. *Planeamento urbanístico em Portugal*. Universidade de Coimbra
- LONGO, N. V. (2007). *Why community matters: Connecting education with civic life*. Albany: State University of New York Press.
- LOPES, A. S. (2001). *Desenvolvimento Regional*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- LOPES, J. T. (2004), "Política do vivido e acção política", in *Democracia, Novos Desafios e Novos Horizontes*, Oeiras, Celta Editores.
- LOWNDES, V., NANTON, P., MCCABE, A., & SKELCHER, C. (February 01, 1997). Networks, partnerships and urban regeneration. *Local Economy*, 11, 4, 333-342.
- LURCOTT, R.H., Downing, J.A.(1987). A Public-Private Support System for Community-Based Organizations in Pittsburgh. *Journal of the American Planning Association*, 53: 4, pp. 459 — 468.
- LYDON et all (2011). *Tacitcal Urbanism'*, vol 1.
- LYDON et all (2011). *Tacitcal Urbanism'*, vol 2.



- LYNCH, K. (1960). THE IMAGE OF THE CITY, MIT Press, Cambridge, Mass. (Trad. 1998) A IMAGEM DA CIDADE Lynch, K. Edições 70, Lisboa.
- MAAK, T., & PLESS, N. (2006). Responsible leadership. London: Routledge
- MACLAREN, V. W., 1996, Urban sustainability reporting, in APA Journal, (p.184-201).
- MAILLAT, D. (1996). Milieux innovateurs et nouvelles générations de politiques régionales. Neuchâtel: Univ. de Neuchâtel Institut de recherches économiques et régionales.
- MAILLAT, D. (2002). Globalização, meio inovador e sistemas territoriais de Produção. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 3, N. 4, p. 9-16, Mar. 2002
- MAILLAT, D.; QUÉVIT, M.; SENN, L. (ed.). (1993) Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional. Neuchâtel: GREMI, EDES,
- MARCH, J. (1994). A Primer on Decision Making (New York, Free Press).
- MARQUES, A. (2006). O território como espaço de acção colectiva: paradoxos e virtualidades do "jogo estratégico de actores" no processo de planeamento territorial da região de Lisboa e Vale do Tejo - Tese Mestrado – ISCTE, Lisboa.
- MARQUES, A.P.S. (1996). Dinâmicas Locais em Contexto de Mudança – Estratégia de Actores no município de Palmela, 1980-1995, Dissertação de Mestrado em Sociologia do Território, Lisboa, ISCTE (2 vols.)
- MARQUES, A.P.S. (2006) - Actores, Estratégias e Desenvolvimento Local - conflitos e consensos no município de Palmela no limiar do século XIX, Tese de Doutoramento em Sociologia, Évora, Universidade de Évora (2 vols).
- MARQUES, H (1995). Da perspectiva racional/compreensiva ao planeamento estratégico: tópicos de reflexão. Revista da Faculdade de Letras – Geografia I Série, Vol. X/XI, Porto 1994/5, pp. 141/149.
- MARQUES, J. (2012). The notion of space in urban housing markets. PhD Thesis. Universidade de Aveiro.
- MARQUES, T. S. (2003). Retratos territoriais: Portugal na transição do século (XX/XXI). Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto.
- MARRIS, P. (1997). Witnesses, Engineers, and Storytellers: Using Research for Social Policy and Action (College Park, MD, University of Maryland Urban Studies and Planning Program).
- MARSH, C. J. (1997). Key concepts for understanding curriculum. London: Falmer Press.
- MASSEY, D. (1991). Um sentido global do lugar. in :Arantes, O. (org.) O espaço da diferença. Campinas : Papirus.
- MASSEY, D. (1993). Power-geometries and a progressive sense of place. in : Bird, J. et al. (eds.) Mapping the Futures : Local Cultures, Global Changes. Londres e Nova York : Routledge.
- MASSEY, D. (1999). Human Geography Today, Polity Press.
- MASSEY, D. (2004). Filosofia e política da espacialidade. GEOgraphia n. 12.
- MASSEY, D. (2008). For Space, SAGE, UK.
- MASSEY, D., KEYNES, M. (2004). Filosofia e Política da Espacialidade: algumas considerações, GEO grupliiu - Ano. (i - N" 12 – 2004) artigo traduzido a partir de:

- Massey, D. 1999. Power-Geometries and the Politics of Space-Time (Hettner-Lecture 1998).
- MATHER, A. S; CHAPMAN, K. (1999). Environmental Resources, Essex, Longman, 1999, 279 pp.
- MATOS, F. L. (2006). REGENERATION AND NEW URBAN INTERVENTIONS – THE POLIS PROGRAMME IN PORTUGAL. IGU Commission on Monitoring Cities of Tomorrow. Santiago de Compostela
- MAYO, M. (2000). Cultures, communities, identities: Cultural strategies for participation and empowerment. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- MAZZA, L. (2004). Piano, progetti, strategie. Milano: Angeli.
- MCCARTHY, J. (2007). Partnership, collaborative planning and urban regeneration. Aldershot, England: Ashgate.
- MCCOLL, A., Smith, H., White, P. & Field, J. (1998). General practitioners, perceptions of the route to evidence-based medicine: a questionnaire survey. British Medical Journal, 316, pp. 361–365.
- MCCONNELL, S. (1979). Theories for planning: A Short Introduction to Radical Planning Theory and Practice, Doug Aberley Ph.D. MCIP, Winnipeg Inner City Research Alliance Summer Institute, June 2003.
- MCCONNELL, S. (1981). Theories for Planning – An Introduction. London: Heinemann
- MCDONALD, K. (2006). Global movements: Action and culture. Malden, MA: Blackwell Pub.
- MCHARG, I. (1969). Design with nature.
- MCKEE, A. (2004). The public sphere: An introduction. Cambridge: Cambridge University Press
- MCLOUGHLIN, J. B. (1969). Urban and regional planning; a systems approach. New York: Praeger
- MCLOUGHLIN, J. B. (1973). Control and urban planning. London: Faber.
- MCMULLIN, C. (2010), Involving Communities: A Legal Duty?, Urban Forum, URBAN FORUM 2010
- MELLER, H. E. (1990). Patrick Geddes: Social evolutionist and city planner. London: Routledge.
- MELUCCI, A. (1996). Challenging codes: Collective action in the information age. Cambridge [England: Cambridge University Press.
- MERLIN, P; CHOAY, F. et al., Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Paris: PUF, 3e éd., 2000
- MEYERSON, M., & Banfield, E. C. (1955). Politics, planning, and the public interest: The case of public housing in Chicago. Glencoe, Ill: Free Press.
- MEYERSON, M., Banfield, E. C. (1955). Politics, planning, and the public interest: The case of public housing in Chicago. Glencoe, Ill: Free Press.
- Michael Carley (2000): Urban Partnerships, Governance and the Regeneration of Britain's Cities, International Planning Studies, 5:3, 273-297
- MILES, M. (2007). Cities and Cultures. Londres. Routledge.

- MILES, S., Miles, M. (2004). *Consuming Cities*. Londres, Palmgrave MacMillan.
- MILLER, G. (1956). The magical number seven, plus or minus two: some limits on our capacity for processing information. *Psychological Review*, Vol 63(2), Mar 1956, 81-97. doi: 10.1037/h0043158
- MINTZBERG, H, Lampel, J & Ahlstrand, B 2005, *Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management*, Free Press.
- MINTZBERG, H. (1987). Five P's for Strategy, *California Management Review*, 30, pp. 11-24.
- MINTZBERG, H., & Quinn, J. B. (1992). *The strategy process: Concepts and contexts*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.
- MIRAFITAB, F. (January 01, 2004). Making neo-liberal governance: the disempowering work of empowerment. *International Planning Studies*, 9, 4, 239-259.
- MITCHELL, J. (1996). *Strategies for Self-Government: The Campaigns for a Scottish Parliament*, Edinburgh: Polygon.
- MITCHELL, R.K., Agle, B.R., Wood, D.J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the Principle of Who or What Really Counts. *Academy of Management Review*, 22(4), pp. 853-886.
- MONTGOMERY, J., & Thornley, A. (1990). *Radical planning initiatives: New directions for urban planning in the 1990s*. Aldershot, England: Gower.
- MOORE, C. W., & Woodrow, P. J. (2010). *Handbook of global and multicultural negotiation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- MORGAN, K. (2004). *Regions as Laboratories: Innovation, Governance and Sustainable Development*, in: A. Rainnie and M. Grobbelaar (ed.) *New Regionalism in Australia*, London: Ashgate (2004).
- MORGAN, K., HENDERSON, D. (2002). *Regions as Laboratories: The Rise of Regional Experimentalism in Europe*, in: M. Gertler and D. Wolfe (eds) *Innovation and Social Learning*, London: Palgrave.
- MORONI, S. (2004). Towards a Reconstruction of the Public Interest Criterion, *Planning Theory* 2004 3: pp. 151.
- MOTA, J.C. (1998) "Agentes de transformação urbana – os promotores imobiliários comerciais no Grande Porto". Dissertação de Mestrado, Universidade do Porto
- MOTA, J.C., SANTINHA, G. (2012): *Social media and civic engagement: discussing the case of Aveiro, Portugal*, E-Practice
- MOURATO, J. (2009). Território e a (ir)racionalidade da decisão. *Finisterra* Vol. XLIV, 88, 145-164.
- MOURATO, J.; ROSA PIRES, A (2007), Portugal e a perspectiva de desenvolvimento do Espaço Europeu: o EDEC como institucionalização de um discurso de mudança, in *Sociedade e Território*, Nº 40, Fevereiro, pp. 34-42
- MULLER, J. (1992). From survey to strategy: Twentieth century developments in western planning method. *Planning Perspectives*, 7, 2, 125-155.
- MUNFORD, L. (1982). *A Cidade na História*. 2 ed. Martins Fontes:
- MURPHY, P. E. (December 01, 1999). Character and virtue ethics in international marketing: an agenda for managers, researchers and educators. *Communication Abstracts*, 22, 6.)

- MURTAGH, B. (1999). Listening to Communities: Locality Research and Planning, *Urban Stud* 1999 36: pp. 1181.
- NADIN, V. (2007). The Emergence of the Spatial Planning Approach in England. *Planning Practice and Research*, 22 (1), pp. 43-62.
- NEEDHAM, B. (1995). Physical Planning and Environmental Policy in the Netherlands: A Guide to English-language Publications, Faculteit Beleidswetenschappen, Vakgroep Planologie, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1996
- NEF - UKPN (1998). Participation Works! 21 techniques of community participation for the 21st century. NEF - New Economics Foundation and UKPN - UK Participation Network. London, UK
- NESTA, Compendium for the civic economy. (n.d.). National Endowment for Science, Technology and the Arts, NESTA.
- NEUMAN, M., Innes, J., Gruber, J., & Thompson, R. (1994). Coordinating growth and environmental management through consensus building. Berkeley, CA: California Policy Seminar
- NEUMAN, Michael (1996; 2008). 'Does Planning Need the Plan?' Reprinted in Eugenie Birch, ed., 2008. *The Urban and Regional Planning Reader*. London, New York: Routledge
- NEW OPPORTUNITIES FUND (Great Britain). (2004). *Working in partnership: A sourcebook*. S.l.: New Opportunities Fund.
- NEWMAN, P., & Thornley, A. (1996). *Urban planning in Europe: International competition, national systems, and planning projects*. London: Routledge.
- NOGUEIRA, F. (2010). *Desenvolvimento local: estratégias e competitividade*. Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais. Universidade de Aveiro
- NUNES, João Arriscado (1998/99). Para além das "duas culturas": tecnociências, tecnoculturas e teoria crítica. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 1-4 52/53, Nov 98/Fev 99.
- NUTLEY, S.M., Davies, H.T.O. and Walter, I. (2002). From knowing to doing: a framework for understanding the evidence-into-practice agenda St Andrews University, Research Unit for Research Utilisation (Discussion Paper 1) .
- NUTT, P. C., & BACKOFF, R. W. (1992). *Strategic management of public and third sector organizations: A handbook for leaders*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- OAKES, T. (1997). Place and the paradox of modernity. *Annals of the Association of American Geographers*, 87(3), pp. 509-31.
- O'CINNEIDE, M. (1991). *Diversifying Rural Economies of the European Periphery*. Gade, O. (eds.) *Planning Issues on Marginal Areas*, North Carolina: Appalachian University.
- OLIVEIRA, R. (2000). *O discurso da cidade – Leituras da Avenida Lourenço Peixinho Aveiro - Tese de Mestrado em Estudos Portugueses*. Universidade de Aveiro.
- OLIVEIRA, V.A. (2007). *Avaliação em Planeamento Urbano*, Dissertação de Doutoramento, FEUP.
- OLSON, M. (1995). *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups*. Harvard University Press. Cambridge, MA, USA.

- OLSEN, M. (2003). Structuralism, post-structuralism, neo-liberalism: assessing Foucault's legacy. *Journal of Education Policy*, 18, 2, pp. 189-202.
- OOSTERLYNCK et al (2011). The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics. *Improve*.
- OOSTERLYNCK, S. (2011). *Strategic spatial projects: Catalysts for change*. London: Routledge.
- OSAWA, Connie P. (1991). *Recasting Science: Consensual Procedures in Public Policy Making*. Westview Press. Boulder, CO, USA.
- OSTROM, Elinor (1994). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. New York, NY, USA.
- OZAWA, C. P. (2004). *The Portland edge: Challenges and successes in growing communities*. Washington, DC: Island Press.
- OZAWA, C.P. & Seltzer, E.P. (1999). Taking our bearings: mapping a relationship among planning practice, theory, and education, *Journal of Planning Education & Research*, 18(3), pp. 257-266.
- PACIONE, M., 2001, *Urban Geography. A global perspective*. Londres. Routledge.
- PAHL-WOSTL, C. & Hare, M. (2004). Processes for social learning in integrated resources management, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 14(3), pp. 193-206.
- PANERAI, Philippe; DEPAULE, Jean-Charles; DEMORGON, Marcelle (1999). *Analyse Urbaine*. Ed. Parenthèses, Marseille
- PARSONS, T. (1949). *The structure of social action: A study in social theory with special reference to a group of recent European writers*. Glencoe, Ill: Free Press.
- PARSONS, T. (1951). *The social system*. Glencoe, Ill: Free Press.
- PARTIDÁRIO, M. D. R., & Correia, F. N. (April 01, 2004). Polis—the Portuguese programme on urban environment. A contribution to the discussion on European Urban Policy. *European Planning Studies*, 12, 3, 409-423
- PAWSON, R. (2003). Assessing the quality of evidence in evidence-based policy: why, how and when? Paper presented at the ESRC Research Methods Programme Conference, Buxton, May.
- PECQUER, B. (2010). Theoretical anchors around the concept of territory. (<http://www.territoiresnet.org/territoryconcept/>).
- PECQUEUR, B., (1987). *De l'espace fonctionnel à l'espace-territoire : essai sur le développement local*. Grenoble, Université des Sciences Sociales, Thèse de doctorat, 475 pp..
- PEEL, D., LLOYD, G. (2007). Community Planning and Land Use Planning in Scotland: A Constructive Interface?, *Public Policy and Administration* 2007; 22; pp. 353.
- PEREIRA, I. (2006). *Networking social movements through individuals multi-participation*. Lisboa : CIES-ISCTE, 2006. (CIES e-Working Paper, 20).
- PEREIRA, M. (2003). *Os próximos desafios do planeamento municipal (2003) – GeoInova*
- PEREIRA, M. (2009). *Cultura de Planeamento e Governação: contributos para a coesão territorial*, Actas 15º Congresso da APDR, Cabo Verde, Julho de 2009, CD Rom (ISBN

é 978-989-96353-0-2).  
<http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sess%C3%A3o%209/252A.pdf>

- PEREIRA, M. (2009a). Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s). *Prospectiva e Planeamento*, Vol. 16, DPP, Lisboa, pp.77-102.
- PERESTRELO (1999). "PROSPECTIVA: PLANEAMENTO ESTRATÉGICO E AVALIAÇÃO". 1º Congresso em Portugal Sobre Planeamento e Avaliação De Impactos Sociais. Grândola - 6 a 9 Setembro 1999
- PERESTRELO, M, CASTRO CALDAS, J.M. (1996). Estratégia de Actores. *Prospectiva e Avaliação. Sociologia - Problemas e Práticas*, nº 22, (número temático sobre Metodologias de Avaliação), CIES.
- PERESTRELO, M., CASTRO CALDAS, J.M. (1999). Instrumentos de análise para utilização no método dos cenários. II - Estratégia de actores, Working Paper, Dinâmia, Lisboa.
- PERNET, F. (1994). Le système rural localisé comme outil des politiques regionales.
- PESTANA et al, 2009. O Programa Polis como impulsionador da regeneração urbana. APDR. Cabo Verde
- PFEFFER, J. & Sutton, R.I. (2006). Evidence-based management, *Harvard Business Review*, 84(7/8), pp. 13.
- PFEFFER, J. & Sutton, R.I. (2006b) *Hard Facts, Dangerous Half-Truths and Total Nonsense* (Cambridge, MA, Harvard Business School Press).
- PINHO, P. (1997). Desenvolvimento Ambientalmente Sustentável – Perspectivas Teóricas sobre a Contribuição do Planeamento Territorial e da Avaliação Ambiental, Universidade de Aveiro, Aveiro
- PIRES, A. R. (1995). Aula de Agregação - Teoria e Método do Planeamento, Universidade de Aveiro
- PIRES, A. R. (2001). Breaking the Ties with the Master Plan: Spatial Strategic Plans in Portugal. L. Albrechts, J. Alden e A. da Rosa Pires (Eds.), *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Aldershot, Ashgate, pp. 181-208.
- PIRES, A. R. (2005), The Fragile Foundations of European Spatial Planning in Portugal, in *European Planning Studies*, Special Issue on "Southern Perspectives on European Spatial Planning", Vol.13, nº2, March, pp. 237 – 253
- PIRES, A. R. (2006), Desenvolvimento e Sustentabilidade: Capacitar as Comunidades para Qualificar o Futuro, in Tostões, Ana et al. (eds), *Encontro de Saberes – Três Gerações de Bolseiros da Gulbenkian*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, pp. 209 – 219
- PIRES, A. R. (2009), Participative Governance : The challenge of Pluralistic Policy Making Processes, in *Proceedings from the International Colloquium on the Future of Cities – The City of Tomorrow* , 19 – 20 November 2007, Srdu (ed.), Brussels, Belgium, pp. 61-67
- PIRES, A.R., RODRIGUES, C.J.; (2004), Inovação Institucional para o Desenvolvimento Sustentável, "Acces International", Vol.1, pp. 85-89
- PIRES, A.R.; SANTINHA, G., MOTA, J.C. (2008). Participative Governance: capacity Building through Pluralistic Policy Making Processes, AESOP Conference, Chicago.
- PORTAS, N. (1994). Estudo para a Expo09. Expo 98

- PORTAS, N. (1998). Teoria do Planeamento. Mestrado em Planeamento e Projecto Urbano. FAUP. Porto.
- PORTAS, N. (2009). "As Formas da Cidade Extensiva". Sociedade e Território - Revista de Estudos Urbanos e Regionais, vol.42: pp. 61-66.
- PORTAS, N., DOMINGUES, A; CABRAL, J. (2003). Políticas urbanas, tendências, estratégias e oportunidades, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- PORTER, M. (1996). What Is Strategy?, HARVARD BUSINNES REVIEW NOV-DEC 1996.
- PORTO EDITORA. Dicionário Electrónico.
- PORTUGALI, J., ALFASI, N. (2008). An Approach to Planning Discourse Analysis, Urban Stud 2008; 45; pp. 251.
- PRUIJT, H. (2003). Is the institutionalization of urban movements inevitable? A comparison of the opportunities for sustained squatting in New York City and Amsterdam. International Journal of Urban and Regional Research, 27(1, March): pp. 133-157.
- PUNTENNEY, D. (1998). Research Associate, John P. Kretzmann and John L. McKnight, Co-directors, A GUIDE TO CREATING A NEIGHBORHOOD INFORMATION EXCHANGE: BUILDING COMMUNITIES BY CONNECTING LOCAL SKILLS AND KNOWLEDGE.
- PUNTENNEY, D., Research Associate, John P. Kretzmann and John L. McKnight, Co-directors, A GUIDE TO MAPPING LOCAL BUSINESS ASSETS AND MOBILIZING LOCAL BUSINESS CAPACITIES.
- PURDUE, D. (2007). Civil societies and social movements: Potentials and problems. London: Routledge/ECPR.
- PUTNAM, R. (1995). Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. P. S. : Political Science and Politics, 28 (4).
- PUTNAM, R. (1995a). Bowling alone: America's Declining Social Capital. Journal of Democracy, 6 (1), 65-78.
- PUTNAM, R. (2000). Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon and Schuster.
- PUTNAM, R. (2002). Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society, Oxford University Press.
- PUTNAM, R. D., Feldstein, L. M., & Cohen, D. (2003). Better together: Restoring the American community. New York: Simon & Schuster.
- PUTNAM, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. (1993). Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- PYKE, F.; SENGENBERGER, W. (1992). Industrial Districts and Local Economic Regeneration, Genova, International Institute for Labour Studies.
- QUEVIT, M. (1993). Relations entre Aménagement du Territoire et Développement Régional Équilibré, Bruxelles, Parlement Européen.
- RACO, M. (2007). Building sustainable communities: Spatial policy and labour mobility in post-war Britain. Bristol, UK: Policy.
- RAFFESTIN, C. (1980). Por uma Geografia do Poder. São Paulo : Ática.

- RAFFESTIN, C. (1986). Ecogenèse territoriale et territorialité. In: AURIAC F. BRUNET R. (Ed.). *Espaces, jeux et enjeux*. Paris : Fayard & Fondation Diderot, 1986. p. 175-185
- RAIFFA, H., Richardson, J., & Metcalfe, D. (2002). *Negotiation analysis: The science and art of collaborative decision making*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- RAYMOND, J. B. (2003). Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action , *Journal of the American Planning Association*, 69:1, pp. 33-49.
- READE, E. (1982). The Theory of Town and Country Planning, in Patsy Healey (1982).
- REGO, A. (2001). *Liderança de Reuniões - Na senda de soluções criativas*. Edições Sílabo, Lda. Lisboa, Portugal.
- REIS, J. (2010). Territórios e coesão territorial: há soluções inclusivas para a crise. *Le monde diplomatique*, 14-07-2010.
- REIS, J. (1996), As territorializações do desenvolvimento. *Oficina* n.º 67, Janeiro 1996
- REITEL, B. , ZANDER, P. , PIERMAY, J. L., RENARD; J. P. (2002). *Villes et Frontières*. Paris, Anthropos.
- RESPUBLICA () Civic Limits: How much more involved can people get?
- RHONDA Cockerill, Ted Myers and Dan Allman (2000). Planning for Community-based Evaluation, *American Journal of Evaluation* 2000; 21; pp. 351.
- RITTEL, H. W. J., & Webber, M. M. (1972). *Dilemmas in a general theory of planning*. Berkeley: Institute of Urban & Regional Development, University of California.
- RODRIGUES, C. (2006). *Blogs e a fragmentação do espaço público*. UBI.
- RONDINELLI, D. A. (1971). Adjunctive Planning and Urban Development Policy. *Urban Affairs Review* September 1971 7: pp. 13-39.
- ROO, G. ., & Porter, G. (2007). *Fuzzy planning: The role of actors in a fuzzy governance environment*. Aldershot, England: Ashgate.
- RORTY, R., Schneewind, J. B., & Skinner, Q. (1984). *Philosophy in history: Essays on the historiography of philosophy*. Cambridge [Cambridgeshire: Cambridge University Press.
- RTPI, 2010, Manifesto pelo Planeamento. RTPI, 2010, Manifesto pelo Planeamento (<http://www.rtpi.org.uk/download/9076/RTPI-Manifesto-for-Planning-2010-full.pdf>)
- RUBIN, N. (2009) The changing appreciation of Patrick Geddes: a case study in planning history, *Planning Perspectives*, 24:3, 349-366, DOI: 10.1080/02665430902933986
- RUTTEN, Roel, Hans Westlund & Frans Boekema (2010). The Spatial Dimension of Social Capital, *European Planning Studies*, 18:6, 863-871
- RYDIN, Y. (2007). Reexamining the role of knowledge within planning theory, *Planning Theory*, 6(1), pp. 52-68.
- SÁ MARQUES, T. (2004). *Portugal na transição do século: retratos e dinâmicas territoriais*, Porto, Edições Afrontamento.
- SACK, R. (1986). *Human Territoriality: its theory and history*. Cambridge : Cambridge University Press.



- SAGER, T. & Ravlum, I.A. (2005). The political relevance of planners' analysis: the case of a parliamentary standing committee, *Planning Theory*, 4(1), pp. 33-65.
- SAGER, T. (1999). Manipulation in planning: The social choice perspective. Cincinnati, Ohio: Association of Collegiate Schools of Planning.
- SAMARAS, A. P. (2008). *Learning Communities: In practice*. Berlin: Springer Verlag
- SANDERCOCK, L. (1998). The death of modernist planning: radical praxis for a postmodern age. M Douglass and J Friedmann (eds), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester: Wiley, pp. 163-184.
- SANDERCOCK, L. (1998). *Making the invisible visible: A multicultural planning history*. Berkeley: University of California Press.
- SANDERCOCK, L. (2003). Out of the Closet: The Importance of Stories and Storytelling in Planning Practice, *Planning Theory & Practice*, 4:1, 11-28
- SANFORD, S. (2007). *Civic life in the information age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- SANTINHA, G; CASTRO, E (2008) – Território, Redes e Tecnologias de Informação e Comunicação: contextos para uma nova adequação dos Instrumentos de Gestão Territorial. *Sociedade e Território: Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, n.º41, Novembro de 2008.
- SANTOS, M. (1978). *Por uma Geografia Nova*. São Paulo : Hucitec.
- SANTOS, M. (1988). *Metamorfoses do espaço habitado: Fundamentos teóricos e metodológicos da geografia (Geografia, teoria e realidade)*.
- SANTOS, M. (2006). *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção / Milton Santos*. - 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. - (Coleção Milton Santos; 1) .
- SANTOS, M. et al. (2000). *O papel ativo da Geografia : um manifesto*. Florianópolis : XII Encontro Nacional de Geógrafos.
- SAQUET M. (2005). A relação espaço-tempo e a apreensão do movimento em estudos territoriais, *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*, São Paulo/SP, USP, pp. 125-135.
- SAQUET M. (2007). As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade, *Geosul*, Florianópolis, v. 22, n. 43, p 55-76, jan./jun. 2007
- SARAGA, E. (1998). *Embodying the Social: Constructions of Difference*. Routledge. New York, NY, USA.
- SARKISSIAN, W., Hurford, D., & Wenman, C. (2010). *Creative community planning: Transformative engagement methods for working at the edge*. London: Earthscan.
- SASSEN, S. (1991). *The Global City*: New York, London, Tokyo. Princeton University Press, 2001 updated 2nd ed. (1st ed. 1991).
- SASSEN, S. (1994). *Cities in a World Economy*. London: Pine Forge Press.
- SASSEN, S. (2002). *Global networks, linked cities*. New York: Routledge.
- SASSEN, S. (2005). *The Repositioning of Citizenship and Alienage: Emergent Subjects and Spaces for Politics*.
- SASSEN, S. (2005a). When National Territory is Home to the Global: Old Borders to Novel Borderings, *New Political Economy*, Vol. 10, No. 4, December 2005.

- SASSEN, S. (2008). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, 2008 updated 2nd ed. (1st ed. 2006).
- SASSEN, S. (2010). *When the City Itself Becomes a Technology of War, Theory, Culture & Society* 2010 (SAGE, Los Angeles, London, New Delhi, and Singapore), Vol. 27(6), pp. 33-50.
- SASSEN, S. (2011). The global street comes to Wall Street, Possible Futures web-site, retrieved November 22, 2011 from <http://www.possible-futures.org/2011/11/22/the-global-street-comes-to-wall-street>
- SASSEN, S. (2013). Does the city have speech. *Public Culture, Urban Challenges* Essay
- SCHÖN, D. A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York: Basic Books.
- SCIRATO, T.; WEBB, J. (2004). *Understanding Globalization*, Londres, Sage Publications, 2004, pp. 1-73.
- SCOTT, A. (ed.) (2001). *Global city-Regions: Trends, theory, policy*. Oxford. Oxford Univ.Press. Gb 672.
- SEIXAS, J. (2002). The Gaps of Urban Governance - Questionings and Perceptions upon Metropolitan Lisbon Urban Management. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 5, pp. 99-115.
- SEIXAS, J. (2006). *Lisboa. Uma Análise Crítica à Governação da Cidade*. Tese de Doutoramento. Universidad Autónoma de Barcelona/ISCTE, Lisboa-Barcelona.
- SEIXAS, J. (2007). Redes de Governança e de Capital Social. *Cidades- Comunidades e Territórios* Jun. 2007, n.º 14, pp. 43-60
- SEIXAS, J. (2013). *A Cidade na encruzilhada: repensar a cidade e sua política*. Edições Afrontamento. Lisboa
- SENNETT, R. (1970). *The uses of disorder: personal identity & city life*. New York: Knopf.
- SENNETT, R. (1977). *The fall of public man*. New York: Knopf.
- SENNETT, R. (2012). *Together: The rituals, pleasures, and politics of cooperation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- SHERK, O., B., <http://www.alivinglibrary.org>
- SHULOCK, N. (1999). The paradox of policy analysis: if it is not used, why do we produce so much of it?, *Journal of Policy Analysis & Management*, 18(2), pp. 226-244.
- SILVA, F. C. (2001). Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 35, 2001, p. 117-138. Disponível em: <http://repositorio.iscte.pt/bitstream/10071/403/1/35.05.pdf>
- SIMMIE, J. (1974). *Citizens in conflict: the sociology of town planning*. London: Hutchinson. <http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=96294316>
- SIMMONS, W. M. (2007). *Participation and power: Civic discourse in environmental policy decisions*. Albany: State University of New York Press.
- SIMON, M. A. (1965). *Administrative Behaviour* (revised edn), New York: Macmillan, pp. 67.

- SIRIANNI, C., & Friedland, L. A. (2001). Civic innovation in America: Community empowerment, public policy, and the movement for civic renewal. Berkeley: University of California Press.
- SKOCPOL, T. (2003). Diminished democracy: From membership to management in American civic life. Norman: University of Oklahoma Press.
- SOJA, E. (1993). Geografias Pós-Modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- SOLA MORALES, M. (1997). Las formas de crecimiento urbano, Ed. UPC, 1997.
- SOLÀ-MORALES I RUBIÓ, M (1993). Les Formes del Creixement Urbà. Ed. UPC, Barcelona, 1993.
- SOLESBURY, W. (2002). The Ascendancy of Evidence. Planning Theory and Practice, 3(1), pp. 90-96.
- SORKIN, M. (1992). Variations on a theme park: The new American city and the end of public space. New York: Hill and Wang
- SOTARAUTA, M. & Kautonen, M. (2007). Co-evolution of the Finnish National and Local Innovation and Science Arenas: Towards a Dynamic Understanding of Multi-Level Governance. Regional Studies, Vol. 41, No 8, pp. 1085-1098.
- SOTARAUTA, M. & Srinivas, S. (2006). Co-evolutionary Policy Processes: Understanding Innovative Economies and Future Resilience. Futures, Vol. 38, No. 3. April. pp. 312-336 (via ScienceDirect).
- SOUZA SANTOS, B. (2012) A cidadania a partir dos que não são -
- SPMT (Strategic Policy Making Team) (1999). Professional Policy Making for the Twenty First Century (London, Cabinet Office). Available at <http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/policy/index.htm>.
- STIFTEL, Bruce. "Plannin theory. II Pp.4-16 in The National AICP. Washington DC, 2000.
- STIGLITZ, J..(2002). Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. Review of Development Economics, 6(2), 163-182, 2002
- STOKER, G. (1998). Theory and Urban Politics, in International Political Science Review, vol 19, n.º 2, pp. 119-129.
- STONE, C. (August 01, 2005). Looking back to look forward: Reflections on urban regime analysis. Sage Urban Studies Abstracts.
- STONE, C. N., & SANDERS, H. T. (1987). The Politics of urban development. Lawrence, Kan: University Press of Kansas.
- STORPER, M. (1998). Civil society: Three ways into a problem. In Cities for citizens, edited by M. Douglass and J. Friedmann, 239-246. London: John Wiley.
- STORPER, M. et al (2006). SOCIETY, COMMUNITY AND DEVELOPMENT: A Tale of Two Regions, Karen Polenske, editor, Geographies of Innovation, Cambridge University Press.
- STORPER, M., COMMUNITY AND ECONOMICS, in A. Amin and J. Roberts, eds, Organising for Creativity: Community, Economy and Space. Oxford: Oxford University Press, chapter 3.

- STORPER, M., RODRÍGUEZ-POSE, A. (2006). Better Rules or Stronger Communities? On the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects, *Economic Geography* 82(1), pp. 1–25.
- STRÖMGREN, A. (2004). Planning, modernity and the question of change: questioning the paradigm shift in environmental planning. Paper presented at the ENHR Conference, July 2-6 2004, Cambridge.
- SUSSKIND, L., & Cruikshank, J. L. (1987). *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Basic Book
- SUSSKIND, L., McKearnan, S. and Thomas-Learner, J. (eds) (1999). *The Consensus-Building Handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- SUSSKIND, MCKEARNEN & THOMAS- LAMAR(1999). *The Consensus Building Handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*
- SYRETT, S., & North, D. (2008). *Renewing neighbourhoods: Work, enterprise and governance*. Bristol: Policy Press.
- TAIT M, CAMPBELL H, 2000, "The politics of communication between planning officers and politicians: the exercise of power through discourse" *Environment and Planning A* 32(3) 489 – 506
- TAMBORINO, P. (2011). Instrumentos para a sustentabilidade ao nível municipal: articulação entre a Agenda 21 Local e a Avaliação Ambiental Estratégica. Tese de MESTRADO EM ECOLOGIA E GESTÃO AMBIENTAL, Lisboa, 2011
- TAYLOR, N. (1998). *Urban planning theory since 1945*. London: SAGE Publications.
- TELES, P. 2005. Os Territórios (Sociais) da Mobilidade. Lugar do Plano. Aveiro
- TEWDWR-JONES, M and ALLMENDINGER, P. (1998). Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning. *Environment and Planning A*, 30 (11), pp. 1975- 1989.
- TEWDWR-JONES, M. and Allmendinger, P, (2002). Conclusion: communicative planning, collaborative planning and the post-positivist planning theory landscape”, in P Allmendinger and M Tewdwr-Jones (eds), *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*, London and New York: Routledge, pp. 206-216.
- TEWDWR-JONES, MARK, ALLMENDINGER, PHILIP, (2006). *Territory, Identity and Spatial Planning - Spatial governance in a fragmented nation*, Routledge.
- THOMAS, H., & HEALEY, P. (1991). *Dilemmas of planning practice: Ethics, legitimacy, and the validation of knowledge*. Aldershot, England: Avebury Technical.
- THOMAS, J.C. (1995). *Public Participation in Public Decisions: new skills and strategies for public managers*. Jossey-Bass Publishers. San Francisco, CA, USA.
- THROGMORTON, J. (1996). *Planning as Persuasive Storytelling* (Chicago, IL, University of Chicago Press).
- TÖNNIES, F., & Harris, J. (2001). *Community and civil society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TOPALOV, C. (1974). *Les promoteurs immobiliers*, Paris, Mouton.
- TRITTER, J. Q. & MCCALLUM, A., 2006. The snakes and ladders of user involvement: moving beyond Arnstein. *Health Policy*, 76:156-168

- TUAN, YI-FU (1997). *Space and Place - The Perspective of Experience*, University of Minnesota Press.
- TURCO, A. (1988). *Verso uma teoria geografica della complessità*. Milano:Edizioni Unicopli.
- TURNER, N., John L. McKnight, John P. Kretzmann, *A Guide to Mapping and mobilizing the associations in Local Neighborhoods*.
- TZU, S. (1772) . *A arte da Guerra*.
- UK Presidency of the European Union, the Office of the Deputy Prime Minister, 2005. *Conclusions of Bristol Ministerial Informal Meeting on Creating Sustainable Communities in Europe*, Bristol on 6-7 December 2005.
- UN - Civic Engagement in Public Policies: A Toolkit
- UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA - Grupo de Estudos Ambientais, Escola Superior de Biotecnologia (2011). *Agenda 21 Local em Portugal*, retrieved January 23, 2012 from <http://www.agenda21local.info/>
- Unwin, R., & Scott, M. H. B. (1909). *Town planning and modern architecture at the Hampstead garden suburb*. London: T.F. Unwin.
- VALE, M. & QUEIRÓS, M. (2005). *Ambiente Urbano E Intervenção Pública: O Programa Polis*
- VALE, M. (2007). *Discussão Pública do PNPOT: Argumentos e conclusões de um debate*. *Inforgo*, Julho 2007, 9-12
- VAN HERZELE, A. (2004) *Local knowledge in action: valuing nonprofessional reasoning in the planning process*, *Journal of Planning Education & Research*, 24(2), pp. 197–212.
- VASCONCELOS, L. (1997). *The Use of Information and Interactive Processes in Growth Management: the Case of The New Bridge Controversy*. PhD Thesis, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa 1997, Portugal.
- VASCONCELOS, L. (1997a). *O Envolvimento do Cidadão nas Decisões Públicas Complexas - Instrumentos para a Democracia Participativa*. Comunicação apresentada no Workshop sobre Participação Pública organizado pela APEA - Associação Portuguesa de Engenheiros do Ambiente, 19-20 de Novembro, Lisboa.
- VASCONCELOS, L. (2001). *New forums out of sustainability - recent trends at the local level*, in *The 1st World Planning Schools Congress ACSP-AESOP-APSAANZAPS Tongji University, Shangai, China, Jul. 11-15, 2001* ([www.caup-tongji.org/wpsc2001/](http://www.caup-tongji.org/wpsc2001/)).
- VASCONCELOS, L. (2001a). *Participação Rumo à Sustentabilidade – a Experiência da AL21* (2001), Lia T. Vasconcelos. Paper presented at the VI Congresso Nacional de Engenharia do Ambiente, Lisboa, November
- VASCONCELOS, L. (2008). *Governance and Participation – empowering communities for justice and equity*. In *Session: VI Democracy, Citizenship and Participated Governance, Citizenship in an Enlarged Europe – The Contribution of Economic, Social and Cultural Rights*, Abr. 10-12, 2008 (Cidesc), Reitoria da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa 1997, Portugal. ( <http://www.cidesc.eu/> )
- VASCONCELOS, L., BAPTISTA, I. (2002), *Evaluating Participation at the Local Level – results from implementing sustainability*(2002), Paper presented at the ACSP Conference - *Planning and Regional Issues in the Border Regions*, Baltimore, Maryland (USA), November 21-24

- VASCONCELOS, L., BAPTISTA, I. (2002a), Environmental Activism in Society (2002). Proceedings of the Workshop held at FLAD in Lisbon, Portugal, on January 25 and 26, 1999. (not available online)
- VASCONCELOS, L., BAPTISTA, I., HENRIQUES, T. (2002), The meaning of Expanding Stakeholders Involvement, Paper presented at the 17th IAPS Conference, A Coruña, Spain, July 23-27
- VASCONCELOS, L., BAPTISTA, I., OLIVEIRA, R. (2009)- Governância e Participação na gestão territorial. Série Política de Cidades, DGOTDU
- VASCONCELOS, L., REIS, A. (1997). Building New Institutions for Strategic Planning: Transforming Lisbon into the Atlantic Capital of Europe. in Making Strategic Plans - Innovation in Spatial Planning in Europe, Chapter VI, Patsy Healey et al. (Eds.), UCL Press, London, England.
- VELZT, P. (1994). "Hierarquia e redes na organização da produção e do território", in BENKO, G. e LIPIETZ, A., "As regiões ganhadoras", Ed. Celta, Oeiras.
- VIGAR GI, Healey P. Territorial Integration and 'Plan-Led' Planning. Planning Practice and Research 1999, **14**(2), 153-169.
- VILLA, D. R. (2008). Public freedom. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- VILLAVARDE CABRAL, M., Filipe Carreira da Silva e Tiago Saraiva (orgs.), Cidade e Cidadania. Governação Urbana e Participação Cidadã em Perspectiva Comparada, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2008, 341 páginas
- VOOGD (1998) in Lichfield, N. (1998). Evaluation in planning: Facing the challenge of complexity. Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- WAITS, M. J. et. al. (2007) Investing in Innovation, National Governors Association and Pew Center on the States.
- WAITS, M.J. (2000). Economic Development Strategies in the American States. International Journal of Public Administration, 23 (9), pp. 1541-1571.
- WALLJASPER, J., Fried, B., & Project for Public Spaces (PPS) (2007). The great neighborhood book: A do-it-yourself guide to placemaking. Gabriola Island, B.C: New Society Publishers
- WARREN, M., & Pearse, H. (2008). Designing deliberative democracy: The British Columbia Citizens' Assembly. Cambridge: Cambridge University Press
- WATERS, S. (2003). Social movements in France: Towards a new citizenship. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan
- WATES, N., Urban Design Group., Prince's Foundation., & South Bank University. (2000). The community planning handbook: How people can shape their cities, towns and villages in any part of the world. London: Earthscan.
- WATES, Nick (2000). The Community Planning Handbook - How people can shape their cities, towns and villages in any part of the world. Earthscan Publications Ltd. London, UK
- WATSON, D. (2007). Managing civic and community engagement. Maidenhead: Open University Press.
- WATSON, V. (2003). Conflicting Rationalities: Implications for Planning Theory and Ethics. Planning Theory & Practice, Vol. 4, No. 4, 395-407, December 2003

WCED - Brundtland Report, 1987

WEBBER, M., "Order in Diversity: Community Without Propinquity," in *Cities and Space: The Future Use of Urban Land*, ed. L. Wingo Jr, 23-54 (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1963).

WENGER, E., Beverly Trayner Maarten de Laat (2011). Promoting and assessing value creation in communities and networks: a conceptual framework, Open Universiteit

WHEELAN, S. A. (1990). *Facilitating training groups: A guide to leadership and verbal intervention skills*. New York: Praeger.

WILDAVSKY, A. (June 01, 1973). If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy Sciences*, 4, 2, 127-153.

WILLIAMS, Michael (2001). *Problems of Knowledge - A critical introduction to epistemology*. Oxford University Press. New York, NY, USA

WONG, C. (2006). *Indicators for Urban and Regional Planning: The Interplay of Policy and Methods* (New York, Routledge).

WOOD, P. (2004). Big Ideas for a Small Town: the Huddersfield Creative Town Initiative Local Economy, Vol. 19, No. 4, 380–395, November 2004

WORLD PLANNER CONGRESS, 2006, Reinventing Planning (<http://www.commonwealth-planners.org/papers/reinvent.pdf>)

XAVIER DE SOUZA BRIGGS (2008). *Democracy as Problem-Solving - Civic Capacity in Communities across the Globe*, MIT.

YARGER, Harry R., (2006). *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute, USAWC.

YOUNG, I. M. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

ZAREFSKY, D. (2011). The Public Work of Rhetoric: Citizen- Scholars and Civic Engagement, John M. Ackerman and David J. Coogan, eds., *Rhetoric Review*, 30:4, 426-429.

ZEIGER, M. (2012). *The Interventionist's Toolkit*. SF

.

## **9.2. BIBLIOGRAFIA COMPONENTE PRÁTICA**

ACA (2009). *A Avenida vende? Janeiro 2009*

AMIGOSD"AVENIDA (2009). *MANIFESTO "POR UMA POLÍTICA DE ANIMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO PARA A CIDADE DE AVEIRO", Aveiro*

AMIGOSD"AVENIDA (2010). *Carta a Pres. CMA sobre Concurso da Ponte Pedonal sobre o Canal Central. 2 Fevereiro 2010.*

AMIGOSD"AVENIDA (2010). *Carta Aberta pela "reflexão sobre a Ponte Pedonal do Rossio e Praça Melo Freitas". 25 Fevereiro 2010*

AMIGOSD"AVENIDA (2010). *Contributos para reflexão sobre a Ponte pedonal entre Rossio e Alboi. Tertúlia dos Amigosd"Avenida. 17 Fevereiro 10*

AMIGOSD"AVENIDA (2010). *Guião para discussão sobre a ponte [tertúlia 18 Fevereiro 2010]*

AMIGOSD"AVENIDA (2010). *Notas da reunião com Câmara Municipal de Aveiro (CMA) sobre Ponte Pedonal do Rossio e questões afins. 2010.03.30*

AMIGOSD"AVENIDA (2010). *NOTÍCIAS DA CIDADE. Folheto Informativo N.º 1/2010 05JULHO2010*

AMIGOSD"AVENIDA (2010). *Petição à Assembleia Municipal pela discussão da PRU do PdS, 9 Julho 2010*

AMIGOSD"AVENIDA (2010). *Petição pela discussão pública do Parque da Sustentabilidade (PdS), 25 de Maio 2010*

AMIGOSD"AVENIDA (2010). *Resultado da reunião dos Amigosd"Avenida com a Gestão do Programa Mais Centro (Prof. Ana Abrunhosa, Vice-Presidente do Programa Mais Centro e Dr. Bernardo Campos, Secretário Executivo do Eixo II do Programa Mais Centro), 19 JUL 2010*

AMIGOSD"AVENIDA (2010). *Síntese das principais questões debatidas na Tertúlia sobre "Praça Melo Freitas e Ponte do Rossio" Amigosd"Avenida, 17 de Fevereiro 2010*

AMIGOSD'AVENIDA (2009). *Debate sobre o futuro da Avenida - Assembleia Municipal de Aveiro. 26JUN09*

AMIGOSD'AVENIDA (2009). *Vamos construir um "projecto" para a Avenida! 27 Julho 2009*

AMIGOSD'AVENIDA (2011). *1.º MOMENTO DE INFORMAÇÃO PÚBLICA DO PROJECTO DE INTERVENÇÃO PARA A AV.ª DR. LOURENÇO PEIXINHO, Comentário e Sugestões - Amigosd"Avenida - 12 Julho 2011*

APPLA (2010). *A propósito da intervenção no Bairro do Alboi, no âmbito do Parque da Sustentabilidade*

ARAÚJO, Miguel (2010), *"Participar...". Diário de Aveiro, 7 de Novembro, pp. 15.*

ARAÚJO, Miguel (2011), *"O futuro da Rua Direita". Diário de Aveiro, 28 de Dezembro, pp. 6.*

ARH (2912). *Editais 2012.01. 30 Janeiro 2012*

ARROJA, Pedro Lopes (2012), *"As contradições do PS e dos seus vereadores". Diário de Aveiro, 27 de Fevereiro, pp. 6.*

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE AVEIRO (2010). *Sessão Ordinária de Junho, ACTA N.º 17, 3.ª Reunião de 09-07-2010*

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE AVEIRO (2010). *Sessão Ordinária de Junho, ACTA N.º 18, 4.ª Reunião de 12-07-2010*



BASTOS, A; MOTA, J; SANTINHA G; PICÃO, T; PINHO, J (2010) – *Promoção do Uso dos Modos Suaves de Mobilidade*. In *Manual de Boas Práticas para uma Mobilidade Sustentável*, Cap. 5: *Intervenções e Boas Práticas*, Agência Portuguesa do Ambiente, Amadora

BORREGO, Carlos (2010), “Parque da Sustentabilidade: onde está o AMBIENTE?”. *Diário de Aveiro*, 18 de Maio, pp. 6.

CARREIRA, Ilídio (2012), “Andar de bicicleta na nova Avenida Dr. Lourenço Peixinho: Utopia ou falta de visão?”. *Diário de Aveiro*, 6 de Julho, pp. 6.

CARREIRA, Ilídio (2012), “Uma ponte e muitas mentiras”. *Diário de Aveiro*, 13 de Março, pp. 4.

CARVALHO, JC, RIBEIRO, G, MOTA, JC (2010) “Projecto CicloRia” – XIV Congresso Iberoamericano de Urbanismo, Tenerife, 13 Outubro

CARVALHO, Jorge (2010), “Sobre o projecto “Parque da Sustentabilidade” em Aveiro”. *Diário de Aveiro*, 17 de Maio, pp. 6.

CASTRO, Maria Teresa (2010), “Parque de sustentabilidade!!!”. *Diário de Aveiro*, 20 de Maio, pp. 4.

CASTRO, Teresa (2012), “A ponte no Canal Central”. *Diário de Aveiro*, 1 de Março, pp. 4.

CCDRC (2011). Parecer Ponte Pedonal entre o Rossio e o Bairro do Alboi. 27-06-2011

CCDRC (2011). Parecer Ponte Pedonal entre o Rossio e o Bairro do Alboi. 3-11-2011

CERQUEIRA, Domingos (2012), “À Graciete Peixinho”. *Diário de Aveiro*, 2 de Março, pp. 6.

CIDADES (2011), “A avenida mais criticada também é a mais estimada”, 1 de Maio, pp. 10.

CMA (2009). Seminário “Requalificação Urbana Sustentável”, Projecto do Parque da Sustentabilidade de Aveiro, Auditório do Edifício da Antiga Capitania de Aveiro, 5 de Junho de 2009

CMA (2009). Boletim Municipal de Aveiro n.º 11, Agosto, Julho 2009

CMA (2009). Boletim Municipal de Aveiro n.º 6, Fevereiro 2009

CMA (2009). CONCURSO PÚBLICO Nº 13/09 PARA TRABALHOS DE “CONCEPÇÃO DA PONTE PEDONAL DE LIGAÇÃO ENTRE O ROSSIO E O BAIRRO DO ALBOI - AVEIRO” - TERMOS DE REFERÊNCIA & ANEXO I Requisitos. 6 de Julho de 2009

CMA (2009). O futuro da Avenida Lourenço Peixinho.

CMA (2009). SUMÁRIO EXECUTIVO DO PDS.

CMA (2010). Carta aos residentes no Bairro do Alboi (Largo Conselheiro Queirós). 22 Maio 2010

CMA (2010). Memória descritiva. Requalificação Urbana do Bairro do Alboi e ligação à Baixa de Santo António. Maio 2010

CMA (2010). Planta Geral. Requalificação Urbana do Bairro do Alboi e ligação à Baixa de Santo António. Setembro 2010

CMA (2011). CONCEITOS BASE PARA O ESPAÇO PÚBLICO DA AVENIDA

CMA (2011). LEVANTAMENTO DE USOS DO EDIFICADO E INQUÉRITO AOS MORADORES

CMA (2011). Workshop “U t i l i z a ç ã o d o E s p a ç o P ú b l i c o ” Projecto de Intervenção para a Avenida Dr. Lourenço Peixinho, Centro Cultural e de Congressos de Aveiro, 9 de Julho de 2011

- CMA (2012). *Reunião do Conselho Consultivo do PdS, 16 Março 2012*
- CMA (2012). *Acta n.º 3. REUNIAO ORDINARIA PUBLICA DE 02-02-2012*
- CORUJO, João Mário (2010), "A propósito do acesso Alboi – Rossio". *Diário de Aveiro*, 12 de Agosto, pp. 6.
- DOMINGOS, Cerqueira (2012), "Ponte, NÃO". *Diário de Aveiro*, 13 de Fevereiro, pp. 6.
- FERNANDES, Miguel Soares (2011), "Alboi: "All in one"!". *Diário de Aveiro*, 10 de Outubro, pp. 6.
- GALHARDO, Maria Emília (2012), "Lourenço Peixinho, a Avenida não é para velhos!". *Diário de Aveiro*, 4 de Maio, pp. 6.
- LAUREL, Maria (2010), "Preliminares do Parque da Sustentabilidade na Baixa de Santo António". *Diário de Aveiro*, 5 de Julho, pp. 6.
- LEMOES, João Pereira (2012), "Uma ponte para a teimosia". *Diário de Aveiro*, 23 de Fevereiro, pp. 4.
- LOPES, José de Pinho (2009), "Praça da Liberdade, em Aveiro". *Diário de Aveiro*, 19 de Fevereiro, pp. 4.
- MAIA, Élio (2012), "Escolhe Aveiro". *Diário de Aveiro*, 21 de Março, pp. 6.
- MAIS CENTRO (2008). *Regulamento Específico Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana, CCDRC, Coimbra*
- MIRANDA, Alberto Souto (2009), "A nova Ponte sobre o Canal Central – um projecto para demolir". *Diário de Aveiro*, 24 de Fevereiro, pp. 16.
- MIRANDA, Alberto Souto (2012), "Uma casmurrice no Canal Central". *Diário de Aveiro*, 1 de Fevereiro, pp. 7.
- MOTA, J.C. (2010). *Alboi, presente e futuro (documento enviado ao Pres. CMA em ...)*.
- MOTA, J.C., BRUNO SOARES, L.J., MOURA SÁ, F. (2012). *Que centro para Aveiro? O papel da Avenida Lourenço Peixinho. In José Alberto Rio Fernandes e Maria Encarnação Beltrão Sposito "Nova Vida para o Velho Centro", Edição Porto & São Paulo, 15p.*
- MOTA, J.C., CARVALHO, J., RIBEIRO, G. (2011), *O Planeamento do Lazer Ciclável na Ria de Aveiro: Projecto CICLORIA, Jornadas da Ria, Maio 2011, Aveiro*
- MOTA, J.C., SANTINHA, G. (2012): *Social media and civic engagement: discussing the case of Aveiro, Portugal, E-Practice*
- MOTA, J; PICÃO, T (2008) – *Relatório Projecto de Mobilidade Sustentável da Murtosa – vol1 e vol2, Agência Portuguesa do Ambiente, Amadora.*
- MOTA, J; SANTINHA G; PICÃO, T (2010) – *Educação Cívica para uma Mobilidade Sustentável. In Manual de Boas Práticas para uma Mobilidade Sustentável, Cap. 5: Intervenções e Boas Práticas, Agência Portuguesa do Ambiente, Amadora*
- MOTA, J; SANTINHA G; PICÃO, T (2010) – *Ficha 1: Escola Ciclável – Mobilizar e sustentar a cultura de utilização da bicicleta a partir da escola. In Manual de Boas Práticas para uma Mobilidade Sustentável, Cap. 5: Intervenções e Boas Práticas, Agência Portuguesa do Ambiente, Amadora*
- MOTA, J; SANTINHA G; PICÃO, T (2010) – *Ficha 2: Estratégia de Comunicação Murtosa Ciclável. In Manual de Boas Práticas para uma Mobilidade Sustentável, Cap. 5: Intervenções e Boas Práticas, Agência Portuguesa do Ambiente, Amadora*

MOTA, J; SANTINHA G; PICÃO, T (2010) – Ficha 3: BUGA – Aveiro. In *Manual de Boas Práticas para uma Mobilidade Sustentável*, Cap. 5: Intervenções e Boas Práticas, Agência Portuguesa do Ambiente, Amadora

MOTA, J; SANTINHA G; PICÃO, T (2010) – Participação Pública e Envolvimento dos Agentes no Processo de Planeamento. In *Manual de Boas Práticas para uma Mobilidade Sustentável*, Cap. 5: Intervenções e Boas Práticas, Agência Portuguesa do Ambiente, Amadora

MOTA, J; SANTINHA G; PICÃO, T (2011) – Modos Suaves. In *Manual de Boas Práticas para uma Mobilidade Sustentável*, Cap. 4: Orientações Metodológicas, Agência Portuguesa do Ambiente, Amadora

MOTA, JC (2009) O envolvimento dos cidadãos na reflexão sobre o futuro da sua cidade, Revista LINHAS, Universidade de Aveiro, Maio 2009

MOTA, JC; SANTINHA, G (2009) Cycling Murtosa – Promoting sustainable Development in

MOTA, José Carlos (2010), “As árvores e o planeamento da Avenida”. *Diário de Aveiro*, 24 de Setembro, pp. 6.

MOTA, José Carlos (2010), “Crónicas d’Avenida – Poder e racionalidade – os movimentos cívicos”. *Diário de Aveiro*, 17 de Setembro, pp. 6.

MOTA, José Carlos (2010), “Parque da Sustentabilidade: um projecto da comunidade?”. *Diário de Aveiro*, 21 de Maio, pp. 6.

MOTA, José Carlos (2010), “Por uma nova Parceria (para a regeneração Urbana)”. *Diário de Aveiro*, 8 de Julho, pp. 6.

MOTA, José Carlos (2010), “Ria de Aveiro e o lazer ciclável – Small is beautiful?”. *Diário de Aveiro*, 10 de Outubro, pp. 6.

MOTA, José Carlos (2012), “Transparência, pluralidade e democracia participativa!”. *Diário de Aveiro*, 12 de Abril, pp. 6.

MOTA, José Carlos [e tal] (2011), “Pela qualificação do debate público sobre o futuro da Avenida”. *Diário de Aveiro*, 30 de maio, pp. 4.

MOTA, José Carlos [et al] (2011), “Plano B para o Alboi”. *Diário de Aveiro*, 2 de Junho, pp. 7.

MOVIMENTO CÍVICO POR AVEIRO (2012). Apresentação de um novo parecer técnico/jurídico sobre a Ponte Pedonal e balanço das actividades realizadas. Salão nobre da Associação Comercial de Aveiro. 1 DE MARÇO 2012

MOVIMENTO CÍVICO POR AVEIRO (2012). Carta pela reponderação da construção da Ponte Pedonal no Canal Central em Aveiro (Ao Exmo. Executivo da Câmara Municipal de Aveiro).

MOVIMENTO CÍVICO POR AVEIRO (2012). Carta Polícia Marítima (ocupação do DPH). 27-2-2012

MOVIMENTO CÍVICO POR AVEIRO (2012). INTERPELAÇÃO CÍVICA – CONTRA A CONSTRUÇÃO DA PONTE PEDONAL NO CANAL CENTRAL, POR UMA PERTINENTE E SELECTIVA APLICAÇÃO DE DINHEIROS PÚBLICOS. Aveiro, 16 de Março 2012

MOVIMENTO CÍVICO POR AVEIRO (2012). Oposição à construção de Ponte Pedonal e rampas de acesso, sobre o Canal Central da Ria, na zona que interliga o Rossio ao Bairro do Alboi (enviado ao SEAOT, Provedor, CCDRC, ARH, PGR, IGAOT, IGAL, ) 28 de fevereiro de 2012

MOVIMENTO CÍVICO POR AVEIRO (2012). Resposta a pedido de informação do TAF Aveiro.

NOLASCO, Maria da Luz (2012), “Uma ponte sobre o canal”. *Diário de Aveiro*, 10 de Fevereiro, pp. 6.

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2012). *Memorando Jurídico Ponte Pedonal*.

OLIVEIRA, Rosa (2000). *O discurso da cidade – Leituras da Avenida Lourenço Peixinho Aveiro. Tese de Mestrado em Estudos Portugueses, Universidade de Aveiro, 2000*

PAVÃO, Joaquim (2010), “O “Grenismo” – uma visão”. *Diário de Aveiro*, 3 de Junho, pp. 6.

PAVÃO, Joaquim (2011), “Um desabafo para o presidente da Câmara de Aveiro”. *Diário de Aveiro*, 16 de Novembro, pp. 6.

PEIXINHO, Graciete (2010), “Aveiro ontem, hoje e... amanhã”. *Diário de Aveiro*, 6 de Julho, pp. 6.

PEIXINHO, Graciete (2012), “Ao Domingos Cerqueira”. *Diário de Aveiro*, 29 de Fevereiro, pp. 4.

PEIXINHO, João Carlos (2011), “Aos Amigos da Avenida”. *Diário de Aveiro*, 17 de Julho, pp. 4.

PEIXINHO, José Carlos (2012), “Ainda a malfadada ponte pedonal”. *Diário de Aveiro*, 4 de Fevereiro, pp. 4.

ROSSA, Walter; Cruz, Sara Ventura (2011), “A anátema d’Avenida”. *Diário de Aveiro*, 11 de Julho, pp. 6.

RURAL Areas, Sustainable Leisure Travel Network Newsletter, #1, May2009, s.a. (2010). *Alboi cortado ao meio? Não. Folheto*.

SANTANA, Maria José (2012), “Ambiente aprova nova ponte na ria de Aveiro”. *Público*, 19 de Abril, pp. 32.

SANTINHA, G; MOTA, JC (2012) “Planeamento da Mobilidade: aprendizagem decorrente de uma experiência recente em municípios de baixa densidade”, *revista Sociedade & Território*, Janeiro (aguarda publicação)

SANTOS, Carlos (2012), “Águas agitadas e uma ponte pedonal: a outra perspectiva”. *Diário de Aveiro*, 2 de Fevereiro, pp. 6.

SANTOS, Rui (2012), “Uma outra opinião sobre a mais famosa ponte de Aveiro”. *Diário de Aveiro*, 20 de Fevereiro, pp. 4.

SEABRA, Octaviano (2010), “Os choupos da Avenida Dr. Lourenço Peixinho”. *Diário de Aveiro*, 17 de Outubro, pp. 6.

SEAOT (2012). *Resposta a pedido de esclarecimento do movimento cívico por Aveiro. 22-03-2012*

SOUTO, Pompílio (2012), “É uma insanidade o que se está a fazer ao Alboi!”. *Diário de Aveiro*, 26 de Novembro, pp. 6.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO E FISCAL DE AVEIRO (2012). *Pedido de informação/documento. 30-5-2012*

VASCONCELOS, Gustavo (2012), “A ponte que nos divide”. *Diário de Aveiro*, 27 de Fevereiro, pp. 4.

WESTON, R. & MOTA, J.C. (2012): *Low Carbon Tourism Travel: Cycling, Walking and Trails, Tourism Planning & Development*, 9:1, 1-3

# 10. ANEXOS



## 10. ANEXOS

*Diário de Aveiro (2009), "Amigos d'Avenida propõem animação", 15 de Março, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2009), "Amigos d'Avenida propõem bolsa de animadores culturais", 13 de Fevereiro, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2009), "Cidade "não é pensada como um todo", avisa docente da Universidade de Aveiro", 31 de Março, pp. 6.*

*Diário de Aveiro (2009), "Fotografias com história(s)", 4 de Março, pp. 6.*

*Diário de Aveiro (2009), "Grupo quer "maior coordenação da programação cultural"", 2 de Abril, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2009), "Praça Joaquim de Melo Freitas a transbordar de cultura", 22 de Março, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2010), "A ponte custa muito e poupa pouco", 11 de Julho, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2010), "A ponte que separa a Câmara da opinião pública", 19 de Fevereiro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Alboi pode perder "carácter intimista"", 12 de Novembro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2010), "Amigos d'Avenida contestam ponte pedonal", 12 de Fevereiro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Amigos d'Avenida lançam petição para abrir debate", 28 de Maio, pp. 12.*

*Diário de Aveiro (2010), "Amigos d'Avenida recebidos hoje pelos gestores do Mais Centro", 19 de Julho, pp. 12.*

*Diário de Aveiro (2010), "Após o regresso de férias, projectos e confronto político voltam a Aveiro", 23 de Agosto, pp. 8.*

*Diário de Aveiro (2010), "Arquitecto prevê que ponte traga problemas com "gravidade extrema"", 15 de Maio, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2010), "Arquitectos contestam ponte entre Rossio e Alboi", 13 de Maio, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2010), "Arquitectos simulam impacto visual da nova ponte pedonal", 23 de Abril, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2010), "Árvores doentes vão ser abatidas na Avenida Dr. Lourenço Peixinho", 21 de Setembro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2010), "Autarquia quer antecipar plantação de árvores", 6 de Novembro, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2010), "Bairro do Alboi contra projectos do Parque da Sustentabilidade", 29 de Julho, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2010), "Câmara aberta a sugestões para a ponte", 26 de Fevereiro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2010), "Câmara avança com projectos apesar da petição pública", 27 de Junho, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2010), "Câmara de Aveiro abre o debate do orçamento", 31 de Outubro, pp. 13.*

*Diário de Aveiro (2010), "Câmara Municipal promete novidades "para breve"", 2 de Outubro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2010), "Câmara Municipal sugere um pilarete para Alboi", 27 de Maio, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Câmara pressionada a mudar local da ponte pedonal", 25 de*

*Diário de Aveiro (2010), "Câmara promete obras no Rossio", 5 de Setembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Câmara responde na Assembleia às críticas sobre localização da ponte", 21 de Fevereiro, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2010), "Castanheiros da Índia substituem os choupos da avenida", 3 de Outubro, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2010), "Choupos da Avenida são abatidos na terça-feira", 30 de Outubro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Cidadãos "apoderam-se" da Assembleia", 30 de Junho, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Cidadãos apelam aos gestores do Mais Centro", 15 Julho, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2010), "Cidadãos voltam a questionar Mais Centro sobre projecto para o Alboi", 24 de Outubro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Comissão tenta evitar "descaracterização do bairro"", 19 de Junho, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Cresce o protesto contra a estrada no jardim do Alboi", 29 de Outubro, pp. 13.*

*Diário de Aveiro (2010), "Debate questiona escolha da ponte", 17 de Fevereiro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Élio exorta ao aparecimento de "massa crítica actuante"", 12 de Novembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Élio quer a "voz do povo" nos orçamentos da Câmara", 13 de Novembro, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2010), "Empreendedores analisam oportunidades na Ria de Aveiro", 12 de Outubro, pp. 11.*

*Diário de Aveiro (2010), "Empresários em busca de ideias potenciadoras para a Ria de Aveiro", 17 de Outubro, pp. 15.*

*Diário de Aveiro (2010), "Equipa da Universidade de Aveiro traz projecto vencedor para o Parque D. Pedro", 13 de Outubro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Jorge Silva garante: "Avenida está a definhar"", 22 de Setembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Moradores de Alboi preparam abaixo-assinado", 21 de Maio, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2010), "Moradores do Alboi com esperança na mudança do plano", 17 de Julho, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2010), "Movimento cívico apela à revisão do plano para o centro da cidade", 16 de Junho, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Movimento cívico promete marcha contra abate de árvores", 4 de Novembro, pp. 3.*



*Diário de Aveiro (2010), "Movimento prepara posição pública sobre abate dos choupos", 26 de Setembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Movimento sugere intervenção no Rossio em vez de nova ponte", 13 de Abril, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Movimento volta a insurgir-se contra ausência de debate", 9 de Maio, pp. 6.*

*Diário de Aveiro (2010), "Não se trata de uma nossa. É sua, minha, do vizinho, de todos", 6 de Dezembro, pp. 8.*

*Diário de Aveiro (2010), "O abate dos choupos começou, mas a Câmara promete mais árvores", 3 de Novembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Parque da Sustentabilidade projectado "à pressa"", 3 de Junho, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "PdS é promessa eleitoral para cumprir, avisa Élio", 14 de Julho, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Ponte aérea liga Baixa de Santo António ao Parque", 1 de Maio, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2010), "Pontes começam a ser projectadas", 4 de Junho, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2010), "Pressão dos Amigos d'Avenida leva Câmara a mostrar estudo", 23 de Setembro, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2010), "Projecto "Murtosa Ciclável" mostra-se a espanhóis", 30 de Outubro, pp. 12.*

*Diário de Aveiro (2010), "Projecto para a avenida deve ditar destino dos choupos", 29 de Setembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Projectos do PdS "não estão aprovados e podem ser alterados"", 20 de Julho, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Protesto do Alboi na rua e na Internet", 9 de Novembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "PSD reforça apoio ao Parque da Sustentabilidade", 27 de Maio, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2010), "Qualquer dia temos de andar todos armados", 6 de Julho, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Quem marca a agenda política em Aveiro"", 21 de Fevereiro, pp. 9.*

*Diário de Aveiro (2010), "Revisão do Polis surpreende movimento cívico", 5 de Setembro, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2010), "Souto arrasa nova ponte pedonal no Canal Central", 25 de Fevereiro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2010), "Um magusto e um protesto contra obra no Alboi", 14 de Novembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Vandalismo vai aumentar no Alboi, avisa Pompílio Souto", 23 de Maio, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2010), "Via pelo meio do Alboi ainda carece de aprovação", 27 de Outubro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "Alboi intensifica luta: "Não deixamos começar as obras"", 26 de Maio, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "Amigos chegam aos três anos já com novas ideias em mente", 26 de Novembro, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2011), "Autores do estudo sobre avenida não esperam consenso total", 14 de Julho, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "Avenida como montra, palco e residência", 17 de Julho, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "Câmara adjudica ponte pedonal por 658 mil euros", 16 de Novembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "Câmara já não vai construir estrada no Alboi", 16 de Outubro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "Câmara quer "acabar" ou "reduzir muito" estacionamento na Avenida", 6 de Janeiro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "Câmara quer acautelar eventual perda de estacionamento na Avenida", 8 de Julho, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2011), "Documentário sobre o Alboi engrossa protesto contra projecto", 20 de Junho, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "Élio Maia promete "transformar Aveiro" com pacote de obras", 21 de Dezembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "Élio Maia será "o único" a favor da estrada no Alboi", 1 de Fevereiro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "Élio quer obra na Avenida pronta em 2018", 3 de Julho, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2011), "Estacionamento pode pagar intervenção na Avenida", 29 de Junho, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2011), "Expectativa reina no Bairro do Alboi", 8 de Outubro, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2011), "Exposições sobre a Avenida em dois espaços", 13 de Maio, pp. 10.*

*Diário de Aveiro (2011), "Ex-presidente da Câmara sugere um referendo sobre a ponte", 13 de Novembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "Inquérito reprova estrada e esplanadas no Alboi", 10 de Maio, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2011), "José Carlos Mota apela à suspensão das novas pontes", 28 de Outubro, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2011), "Nova ponte sobre o Canal Central avança mesmo", 2 de Novembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "Piquenique é a nova forma de protesto no Alboi", 14 de Julho, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2011), "Plano de reabilitação da Avenida pronto este ano", 21 de Setembro, pp. 9.*

*Diário de Aveiro (2011), "Problema da Avenida é falta de "política de habitação"", 12 de Julho, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "PS e Câmara Municipal em "diálogo técnico" sobre o Bairro do Alboi", 9 de Outubro, pp. 9.*

*Diário de Aveiro (2011), "PS propõe fim da estrada pelo meio do Alboi", 23 de Setembro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2011), "Requalificação da Avenida vai rondar os quatro milhões", 21 de Abril, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2011), "Seria estranho se houvesse unanimidades", 15 de Julho, pp. 10.*

*Diário de Aveiro (2012), "'A Bicicleta e a Cidade" na Murtosa", 2 de Fevereiro, pp. 12.*

*Diário de Aveiro (2012), "'Élio ficou muito zangado connosco", assume movimento", 18 de Outubro, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2012), "'Pasteleiras" mostram que "ainda estão para as curvas"', 17 de Junho, pp. 14.*

*Diário de Aveiro (2012), "'Reponderação do QREN pode travar a ponte pedonal", 17 de Março, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "A pior coisa que um autarca pode fazer é não decidir", 9 de Março, pp. 12.*

*Diário de Aveiro (2012), "A ponte é um problema", 29 de Fevereiro, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2012), "ADERAV "não se revê na maioria" dos projectos do PdS", 16 de Fevereiro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "ADERAV mantém críticas à Câmara Municipal de Aveiro", 2 de Dezembro, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2012), "Amigos d'Avenida de novo sob críticas", 6 de Abril, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Amigos d'Avenida pedem que licença não seja emitida", 16 de Fevereiro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Arquitecto "assustado" com proposta para a Avenida", 2 de Maio, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "As pontes que se fazem também se desfazem", 2 de Março, pp. 10.*

*Diário de Aveiro (2012), "Associação Comercial aprova contributos para a Avenida", 27 de Abril, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "Biólogas contestam abate de choupos no Alboi", 10 de Abril, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Cais do Alboi tem saudades do tempo em que se dormia", 6 de Julho, pp. 10.*

*Diário de Aveiro (2012), "Câmara acelera Orçamento Participativo", 23 de Março, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Câmara anuncia recuperação do Rossio", 17 de Novembro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "Câmara pressiona empreiteiro para o "reinício urgente" da construção da ponte", 18 de Abril, pp. 12.*

*Diário de Aveiro (2012), "Câmara suspende construção da ponte pedonal no Canal Central", 9 de Novembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Câmara suspende ponte e busca "consensos" para projecto", 14 de Novembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Carta contra a ponte assinada por 3.400 pessoas", 25 de Fevereiro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "CCDR responde sobre mudança da localização da ponte", 29 de Março, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Choupos do Alboi abatidos por estarem podres, diz Câmara", 4 de Abril, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "Construtor desiste da obra da ponte", 20 de Abril, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Contestação à ponte ainda não terminou", 4 de Fevereiro, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2012), "Contestação à ponte sobe de tom, mas a Câmara não cede", 1 de Fevereiro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Cultura do Centro envia técnica para avaliar ponte", 31 de Março, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "Escadaria sem acesso revolta moradores contra a Câmara", 5 de Agosto, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Ex-vereador critica "eliocentrismo" e sugere referendo", 21 de Fevereiro, pp. 9.*

*Diário de Aveiro (2012), "Fim da ponte não condena financiamento, diz movimento", 5 de Abril, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Gostava que os movimentos cívicos fossem construtores de mudança", 21 de Abril, pp. 10.*

*Diário de Aveiro (2012), "Impasse na ponte pedonal sobre o Canal Central já terá solução", 8 de Setembro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Luta contra a ponte continua", 10 de Março, pp. 9.*

*Diário de Aveiro (2012), "Maioria inviabiliza mais uma tentativa de travar ponte", 17 de Fevereiro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Mais de mil assinam carta contra a ponte", 20 de Fevereiro, pp. 9.*

*Diário de Aveiro (2012), "Moradores contestam abaixo-assinado favorável a estrada no meio do Alboi", 2 de Outubro, pp. 10.*

*Diário de Aveiro (2012), "Moradores esperam sentados por resposta de Élio Maia", 26 de Novembro, pp. 28.*

*Diário de Aveiro (2012), "Moradores inquietos com o futuro do Alboi", 21 de Novembro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "Moradores sentem-se discriminados pela Câmara", 7 de Setembro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "Movimento cívico apela à "remoção imediata" do estaleiro", 20 de Junho, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "Movimento cívico pede "suspensão imediata" da ponte", 23 de Outubro, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2012), "Movimento posiciona-se contra a ponte sobre o Canal Central", 21 de Janeiro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "Movimentos cívicos conquistam cidadãos para o debate público", 28 de Julho, pp. 9.*

*Diário de Aveiro (2012), "Não fazer a ponte compromete 11 milhões", 1 de Abril, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Neto Brandão questiona ministro sobre o financiamento da nova ponte do Rossio", 29 de Março, pp. 14.*

*Diário de Aveiro (2012), "No concelho, também a GNR usa bicicleta", 20 de Junho, pp. 11.*

*Diário de Aveiro (2012), "Nolasco alinha ao lado de Élio a favor da ponte", 10 de Fevereiro, pp. 9.*

*Diário de Aveiro (2012), "Nova avenida sem data para avançar", 20 de Junho, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2012), "Obras em Esgueira foram as mais votadas no Orçamento Participativo", 25 de Outubro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "Obras no Bairro do Alboi prestes a arrancar", 28 de Março, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Parecer jurídico aponta "ilegalidades" da nova ponte pedonal do Rossio", 2 de Março, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2012), "Parecer jurídico soma argumentos contra a ponte", 16 de Outubro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Parecer sobre ponte pedonal enviado para o Ministério Público", 1 de Março, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "Parque da Sustentabilidade já executado em 15 por cento", 22 de Março, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Ponte "vai custar mais do que estava adjudicada"", 22 de Março, pp. 11.*

*Diário de Aveiro (2012), "Ponte no Canal Central: líder do CDS sugere avaliação cuidadosa", 23 de Fevereiro, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2012), "Ponte pedonal "vai ou não vai", diz Élio", 10 de Novembro, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2012), "Ponte pedonal anima reunião do Executivo", 2 de Fevereiro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Ponte pedonal chega ao gabinete do Primeiro-ministro", 13 de Março, pp. 2.*

*Diário de Aveiro (2012), "Ponte pedonal gera controvérsia e descontentamento", 20 de Fevereiro, pp. 14.*

*Diário de Aveiro (2012), "Ponte pedonal pode não ser construída", 16 de Junho, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "Ponte prevista pelo Polis "não está em causa"", 18 de Fevereiro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Processo da ponte pedonal em "análise"", 24 de Março, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2012), "Projecto da Avenida apresenta-se à Vera Cruz", 22 de Abril, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "Proposta final para a Avenida apresentada no início de Março", 15 de Fevereiro, pp. 5.*

*Diário de Aveiro (2012), "PS agenda votação para tentar travar a ponte", 15 de Fevereiro, pp. 9.*

*Diário de Aveiro (2012), "PS não aceita argumento "a sra. Merkel que pague" a ponte", 22 de Fevereiro, pp. 9.*

*Diário de Aveiro (2012), "PS quer classificar canal para travar ponte", 6 de Fevereiro, pp. 3.*

*Diário de Aveiro (2012), "PS volta a apelar a que a ponte não seja construída", 27 de Janeiro, pp. 7.*

*Diário de Aveiro (2012), "PSD e CDS denunciam ziguezagues do PS", 28 de Fevereiro, pp. 9.*

*Diário de Aveiro* (2012), "Quando as questões são graves os ovos não são moles", 8 de Fevereiro, pp. 9.

*Diário de Aveiro* (2012), "Rede de mobilidade ciclável e pedonal vai ligar a Estarreja", 25 de Junho, pp. 13.

*Diário de Aveiro* (2012), "Renovação da Avenida apresentada segunda-feira à população", 13 de Junho, pp. 3.

*Diário de Aveiro* (2012), "Rua no Alboi "também parecia irreversível"", 7 de Fevereiro, pp. 3.

*Diário de Aveiro* (2012), "Terminou o prazo mas a ponte não avança", 21 de Abril, pp. 5.

*Diário de Aveiro* (2012), "Uma maioria contra projecto da nova avenida", 26 de Outubro, pp. 2.

*Diário de Aveiro* (2012), "Vereadora defende anulação do contrato", 20 de Fevereiro, pp. 5.

*Diário de Aveiro* (2013), "Câmara avança com passagem pedonal na Ponte da Dubadoura", 6 de Fevereiro, pp. 3.

*Diário de Aveiro* (xxxx), "À procura de razões para o fim do "ringue" e parque infantil", xxxx, pp x.

*Diário de Aveiro* (xxxx), "Élio estranha "duas caras" da ADERAV", xxxx, pp x.

*Diário de Aveiro* (xxxx), "Élio faz ponte em vez de "estátua a si mesmo"", x de xxx, pp. x.

*Jornal de Notícias* (2010), "Árvores da avenida vão abaixo dia 2", 22 de Outubro, pp. 25.

*Jornal de Notícias* (2010), "Élio recebeu Amigos d'Avenida", 8 de Junho, pp. 18.

*Jornal de Notícias* (2010), "Largo do Alboi cortado ao meio", 22 de Outubro, pp. 23.

*Jornal de Notícias* (2010), "Movimento Amigos d'Avenida (Aveiro)", 2 de Junho, pp. 22.

*Jornal de Notícias* (2010), "Petitionários não querem ponte", 11 de Julho, pp. 22.

*Jornal de Notícias* (2010), "Prédios degradados preparados para receber painéis", 16 de Outubro, pp. 2.

*Jornal de Notícias* (2010), "Troca de árvores prejudica ambiente", 4 de Novembro, pp. 23.

*Jornal de Notícias* (2012), "Construtor desiste de fazer ponte polémica sobre a ria", 19 de Abril, pp. 27.

*Jornal de Notícias* (2012), "Ponte polémica ainda sem autorização", 4 de Fevereiro, pp. 21.

*Jornal de Notícias* (xxxx), "Vereadores do CDS contra menos verde no Alboi", xxxx, pp x.

*PÚBLICO* (2010), "Moradores recusam estrada a cortar bairro histórico", 31 de Outubro, pp. 10/11.

*PÚBLICO* (2012), "Construção da nova ponte sobre a ria de Aveiro vai avançar, apesar da contestação", 26 de Janeiro, pp. 21.

*PÚBLICO* (2012), "Mais de 1300 aveirenses assinaram documento contra a nova ponte no canal central da ria", 20 de Fevereiro, pp. 20.